

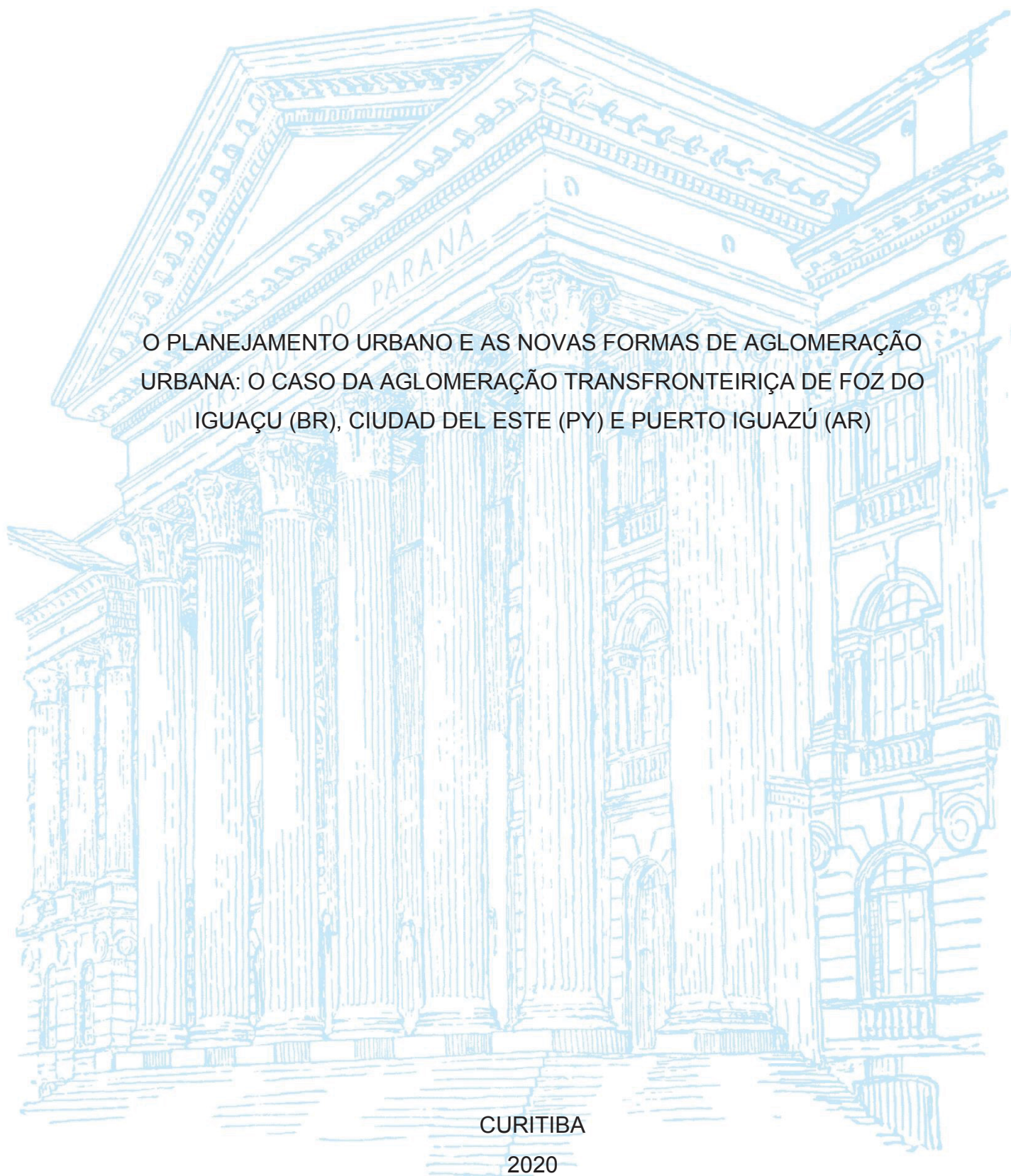
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDRE DA SOLER

O PLANEJAMENTO URBANO E AS NOVAS FORMAS DE AGLOMERAÇÃO
URBANA: O CASO DA AGLOMERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DE FOZ DO
IGUAÇU (BR), CIUDAD DEL ESTE (PY) E PUERTO IGUAZÚ (AR)

CURITIBA

2020



ANDRE DA SOLER

O PLANEJAMENTO URBANO E AS NOVAS FORMAS DE AGLOMERAÇÃO
URBANA: O CASO DA AGLOMERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DE FOZ DO
IGUAÇU (BR), CIUDAD DEL ESTE (PY) E PUERTO IGUAZÚ (AR)

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Gislene de Fátima Pereira

CURITIBA

2020

Catálogo na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

- S695p Soler, Andre da
O planejamento urbano e as novas formas de aglomeração urbana: o caso da aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR) / Andre da Soler– Curitiba, 2020.
- Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia.
- Orientadora: Profa. Dra. Gislene de Fátima Pereira
1. Planejamento urbano – Foz do Iguaçu (PR). 2. Planejamento urbano –. Ciudad del Este (PY). 3. Planejamento urbano –. Puerto Iguazú (AR). I. Universidade Federal do Paraná. II. Pereira, Gislene de Fátima. III. Título.

CDD: 711.40981622

Bibliotecária: Roseny Rivelini Morciani CRB-9/1585

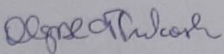


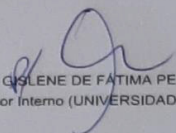
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS DA TERRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO GEOGRAFIA -
40001016035P1

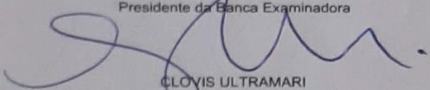
TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GEOGRAFIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ANDRE DA SOLER**, intitulada: **O PLANEJAMENTO URBANO E AS NOVAS FORMAS DE AGLOMERAÇÃO URBANA: O CASO DA AGLOMERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DE FOZ DO IGUAÇU (BR), CIUDAD DEL ESTE (PY) E PUERTO IGUAZÚ (AR)**, sob orientação da Profa. Dra. GISELENE DE FÁTIMA PEREIRA, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa. A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 17 de Março de 2020.


OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS FIRKOWSKI
Presidente da Banca Examinadora


GISELENE DE FÁTIMA PEREIRA
Orientador - Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)


CLOVIS ULTRAMARI
Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Este período de dois anos foi de muito enriquecimento intelectual e de amadurecimento pessoal. Saio da experiência do mestrado com grande acúmulo de aprendizado e reflexão. Saio, também, com orgulho de ajudar a construir o conhecimento científico, por menor que seja minha contribuição, especialmente em um momento em que fazer pesquisa e fazer ciência enfrentam tantas dificuldades.

Assim, agradeço a todos que possibilitaram e contribuíram para este resultado.

À minha orientadora, Gislene, por me guiar e direcionar. Pelos conselhos, apontamentos e recomendações. Pela paciência, atenção e serenidade. Pela dedicação, encorajamento e consideração. Ficam meus agradecimentos, acompanhados de admiração e carinho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, à UFPR e às instituições de ensino e pesquisa envolvidas, pelo apoio institucional e por promoverem um ambiente de troca e debate. À CAPES, especificamente, pelo apoio financeiro.

Aos meus amigos queridos que deram suporte e ajudaram, cada um à sua maneira, ao longo deste processo. À Marina, em especial, que ajudou nas dúvidas científicas, aconselhou nos dilemas pessoais e estava junto em todos os momentos, felizes ou difíceis.

Ao Gabriel, que me apoiou durante todo este processo, do início ao fim, dando toda a força, o carinho e o amor que eu precisava. Tudo na vida se torna mais fácil com você ao meu lado, e cada nova conquista é compartilhada contigo.

Por fim, à minha família, meus pais e meu irmão, por todo o suporte, pela confiança e pelo incentivo. Pela paciência comigo e com os caminhos que eu escolho seguir. Pelo orgulho que vocês tem dos filhos, além de todo o amor incondicional.

RESUMO

O presente trabalho reflete sobre questões de planejamento urbano frente às novas configurações urbanas, onde divisas tradicionais são relativizadas, inclusive fronteiras nacionais. Para tanto, foca-se sobre uma tipologia específica, as aglomerações transfronteiriças, por considerar que nestes locais alguns destes desafios se fazem mais evidentes. O recorte espacial definido foi a aglomeração de Foz do Iguaçu (BR), *Ciudad del Este* (PY), e Puerto Iguazú (AR), também conhecida como Tríplice Fronteira. A pesquisa desenvolveu-se a partir da compreensão da estruturação do uso do solo na localidade, tendo em vista as articulações urbanas transfronteiriças existentes. Em seguida, procede-se para levantamento do sistema de planejamento urbano na aglomeração, analisando sua atuação nestes processos espaciais a partir das regulamentações de uso do solo e zoneamento anteriores e vigentes. Percebeu-se que na aglomeração existe uma lógica de integração em determinados setores e segregação nos demais, tendo o planejamento como instrumento para efetivar estes processos. Assim, devem ser buscadas alternativas de atuação do planejamento nas áreas de fronteira, capazes de responder às particularidades destas morfologias espaciais específicas.

Palavras-chave: Aglomeração Transfronteiriça. Cidades de Fronteira. Aglomeração Urbana. Planejamento Urbano e Regional. Foz do Iguaçu. *Ciudad del Este*. Puerto Iguazú.

ABSTRACT

This study addresses some urban planning matters in the face of the new urban configurations, in which traditional boundaries are relativized, including national borders. To do so, it focuses on a specific typology, the cross-border agglomerations, considering that in these places some of these challenges become more evident. The chosen location was the agglomeration of Foz do Iguaçu (BR), *Ciudad del Este* (PY), and Puerto Iguazú (AR), also known as Triple Frontier. The research follows from the understanding of the cities land use structuring, pointing the existing cross-border urban articulations. Then, proceeds to verify the current urban planning system in the agglomeration, analyzing its actions in these spatial processes through past and current zonings and land-use regulations. It was noticed that, in the agglomeration, exists a logic of integration in certain sectors and segregation in others, having the urban planning as an instrument to achieve that. Thus, border areas demand for alternatives in their urban planning activities, capable of responding to the particularities of these specific spatial morphologies.

Keywords: Transborder Agglomeration. Border Cities. Urban Agglomeration. Urban Planning. Foz do Iguaçu. *Ciudad del Este*. Puerto Iguazú.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA	52
FIGURA 2 – ESPAÇOS CONSTRUÍDOS NA TF ATÉ 1975	62
FIGURA 3 – ÁREAS CONSTRUÍDAS NA TF DE 1975 ATÉ 1990.....	64
FIGURA 4 – ÁREAS CONSTRUÍDAS NA TF DE 1990 ATÉ 2000.....	66
FIGURA 5 – ÁREAS CONSTRUÍDAS NA TF DE 2000 ATÉ 2014.....	68
FIGURA 6 – ÁREAS CONSTRUÍDAS NA TF DE 1975 ATÉ 2014.....	70
FIGURA 7 – PADRÃO DE OCUPAÇÃO PERIFÉRICA EM <i>CIUDAD DEL ESTE</i>	71
FIGURA 8 – SÍNTESE DO USO DO SOLO NA TRÍPLICE FRONTEIRA	74
FIGURA 9 - AVENIDA BRASIL, FOZ DO IGUAÇU (BR)	76
FIGURA 10 – IMEDIAÇÕES DA PONTE DA AMIZADE - VILA PORTES, FOZ DO IGUAÇU (BR).....	77
FIGURA 11 – ÁREA COMERCIAL CENTRAL, <i>CIUDAD DEL ESTE</i> (PY)	78
FIGURA 12 – VAZIO URBANO NO ENTORNO DO FÓRUM DE JUSTIÇA DE FOZ DO IGUAÇU (BR)	79
FIGURA 13 – HOTEL NA BEIRA DO RIO IGUAÇU, EM <i>PUERTO IGUAZÚ</i> (AR)....	80
FIGURA 14 - LOCAL SEM OCUPAÇÃO EM ÁREA FRONTEIRIÇA, EM FOZ DO IGUAÇU	82
FIGURA 15 – CONDOMÍNIO FECHADO EM ÁREA FRONTEIRIÇA, EM FOZ DO IGUAÇU	83
FIGURA 16 – ÁREA DESOCUPADA NA AV. BEIRA-RIO, EM FOZ DO IGUAÇU ...	83
FIGURA 17 – ASSENTAMENTO INFORMAL NAS MARGENS DO RIO PARANÁ, REGIÃO CENTRAL DE FOZ DO IGUAÇU	86
FIGURA 18 – ESQUEMA SÍNTESE DA CONFIGURAÇÃO DO USO DO SOLO NA TF.....	89
FIGURA 19 – SÍNTESE DO ZONEAMENTO DO USO DO SOLO NA TRÍPLICE FRONTEIRA	109
FIGURA 20 – ESQUEMA SÍNTESE DO ZONEAMENTO DO USO DO SOLO NA TF	113

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – FLUXO TOTAL DE PESSOAS NA PONTE DA AMIZADE POR DIA.59

GRÁFICO 2 – FLUXO TOTAL DE PESSOAS NA PONTE DA FRATERBUDADE
POR DIA59

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – POPULAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS DA TRÍPLICE FRONTEIRA POR DÉCADA	58
TABELA 2 – NORMATIVAS DE PLANEJAMENTO URBANO VIGENTES NA TRÍPLICE FRONTEIRA	91
TABELA 3 – CLASSIFICAÇÃO DAS ZONAS DE USO DO SOLO NA TF	108

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AR	- Argentina
BR	- Brasil
CDIF	- <i>Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração</i>
CE	- <i>Ciudad del Este</i>
COFEPLAN	- <i>Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial</i>
COSIPLAN	- Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
DGEEC	- <i>Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos</i>
FI	- Foz do Iguaçu
FOCEM	- Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul
FOCEM	- Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul
GHS-BU	- <i>Global Human Settlement built-up areas</i>
GHSL	- <i>Global Human Settlement Layer</i>
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDEC	- <i>Instituto Nacional de Estadística y Censos</i>
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JRC	- <i>Joint Research Centre</i>
Mercosul	- Mercado Comum do Sul
ONU	- Organização das Nações Unidas
PDFF	- Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDS	- Plano de Desenvolvimento Sustentável
PDUI	- Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado
PET	- <i>Plan del Ordenamiento Territorial</i>
PI	- <i>Puerto Iguazú</i>
PMFI	- Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu
PNDR	- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDR	- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNI-AR	- <i>Parque Nacional del Iguazú</i>
PNI-BR	- Parque Nacional do Iguaçu
POUT	- Plano de Ordenamento Urbano e Territorial

PRPDFF	- Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PY	- Paraguai
SEDU	- Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Paraná
SOT	- <i>Subsecretaria de Ordenamiento Territorial</i>
STP	- <i>Secretaría Técnica de Planificación</i>
TF	- Tríplice Fronteira
UDC	- Centro Universitário Dinâmica Cataratas
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UHIB	- Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional
ZEIS	- Zona Especiais de Interesse Social
ZIE	- Zona de Interesse Estratégico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O URBANO NA CONTEMPORANEIDADE.....	18
2.1 O ESPAÇO URBANO E SUA PRODUÇÃO	18
2.2 REESTRUTURAÇÕES GEOECONÔMICAS CONTEMPORÂNEAS.....	22
2.3 TRANSFORMAÇÕES NO URBANO E NOVAS MORFOLOGIAS	25
2.4 AS AGLOMERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS	29
2.4.1 Fronteira.....	30
2.4.2 Processos Transfronteiriços Contemporâneos.....	33
2.4.3 Aglomerações Urbanas Transfronteiriças	38
2.5 O PLANEJAMENTO NAS AGLOMERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS	43
3 A TRÍPLICE FRONTEIRA.....	50
3.1 CONTEXTO HISTÓRICO.....	53
3.2 A TRÍPLICE FRONTEIRA NA CONTEMPORANEIDADE.....	55
3.3 INTERAÇÕES ESPACIAIS URBANAS TRANSFRONTEIRIÇAS	58
3.3.1 Evolução da ocupação e da forma urbana da aglomeração	60
3.3.2 Caracterização síntese das dinâmicas de uso e ocupação do solo	73
4 O PLANEJAMENTO URBANO NA TRÍPLICE FRONTEIRA.....	90
4.1 MERCOSUL E ACORDOS INTERNACIONAIS	92
4.2 <i>CIUDAD DEL ESTE</i>	93
4.2.1 Políticas urbanas e territoriais nacionais e regionais.....	93
4.2.2 Análise do planejamento local – <i>Municipalidad de Ciudad del Este</i> e vizinhas	95
4.3 FOZ DO IGUAÇU	98
4.3.1 Políticas urbanas e territoriais nacionais e regionais.....	98
4.3.2 Análise do planejamento local – Município de Foz do Iguaçu	100
4.4 <i>PUERTO IGUAZÚ</i>	102
4.4.1 Políticas urbanas e territoriais nacionais e regionais.....	102
4.4.2 Análise do planejamento local – <i>Municipio de Puerto Iguazú</i>	104
4.5 CARACTERIZAÇÃO SÍNTESE DAS NORMAS DE CONTROLE DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	107
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS.....	119

ANEXO 1 – LEVANTAMENTO DAS POLÍTICAS E NORMAS DE PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO.....	126
ANEXO 2 – ÍNDICES URBANÍSTICOS REGULADORES DO ZONEAMENTO DO USO DO SOLO DA TF	145

1 INTRODUÇÃO

A segunda metade do século XX é marcada por processos de reestruturação globais que levaram ao surgimento de novas formas de organização político-econômicas e imprimiram novas estruturas territoriais sobre o espaço. Nesse momento histórico, como declarou Santos (1994), as relações econômicas e produtivas atingem uma escala global, alterando a lógica centro-periferia estatal, relativizando fronteiras e possibilitando um protagonismo compartilhado entre agentes de escala global e local.

Esta reestruturação de caráter global vai ter repercussões morfológicas sobre o espaço, com o surgimento de novas configurações de arranjos populacionais e novas formas de organização territorial. Os limites urbanos tradicionais são diluídos, assim como as relações do urbano com sua região. Aglomerações metropolitanas, regionais, transfronteiriças, em rede, entre outras; as divisões administrativas e fronteiras nacionais são transpostas. Estes fenômenos espaciais contemporâneos, assim, entram em desacordo com a estrutura político-administrativa estatal vigente, que não acompanham as novas categorias geográficas.

Isso representa um desafio para as funções públicas. Especificamente, para o planejamento urbano e regional, que, embora envolva um mesmo fenômeno urbano, ocorre de maneira fracionada, por ter como base diferentes unidades administrativas. O trabalho que aqui segue pretende ampliar essa discussão, trazendo uma reflexão sobre o Planejamento Urbano e Regional atual e suas limitações frente às novas formas de organização espacial.

Parte-se do questionamento sobre o planejamento praticado, neste modelo dividido e fracionado, e sua capacidade em apreender a totalidade do urbano com o qual está trabalhando, assim como suas especificidades enquanto fenômeno espacial diferenciado. Neste contexto, o planejamento e a gestão destas localidades, ao replicar preceitos e instrumentos tradicionais, baseados em divisões administrativas que não acompanharam as transformações socioespaciais, acabam por produzir intervenções que podem ser incoerentes e incompatíveis entre si.

Esta pesquisa se aprofunda sobre uma tipologia espacial específica, as aglomerações urbanas transfronteiriças – arranjos de cidades situadas junto a um limite internacional – por considerar estas como locais onde algumas questões e desafios se fazem mais evidentes. Não apenas pelo fenômeno urbano em si, mas

como também pelo choque normativo, econômico, cultural e social que transpõe os limites ali presentes. Assim, entende-se que as aglomerações transfronteiriças são um fenômeno que, em muitos aspectos, exprime características da contemporaneidade global. Suas particularidades são complexas, sendo, ao mesmo tempo, palco de ações protagonizadas por atores locais e remotos, públicos e privados, portadores de interesses locais, nacionais e transnacionais. Antes consideradas periferias, as transformações geopolíticas iniciadas ao final do século XX tornam estas áreas centros de atração de redes e interrelações, vislumbrando-as como possíveis laboratórios para o estudo de questões e aspectos que também se verificam em outras morfologias espaciais.

A análise aqui apresentada se dá sobre um recorte espacial definido: a aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu, no Brasil, *Ciudad del Este*, no Paraguai, e *Puerto Iguazú*, na Argentina, também conhecida como Tríplice Fronteira (TF). Pela sua dimensão e importância política, e já tendo sido objeto de outras pesquisas e estudos, esta é uma realidade que conta com grande disponibilidade de dados e informações. A Tríplice Fronteira é um aglomerado urbano de aproximadamente 900 mil habitantes, situada sobre uma divisão internacional tripla, em um contexto de intensas relações políticas, econômicas, sociais e culturais. Podendo ser caracterizadas como vilas separadas pelos rios-fronteira em boa parte do século XX, as modificações nos processos geoeconômicos mundiais que ocorrem nas últimas décadas deste século, acompanhadas de intervenções estatais de diferentes níveis, inseriram este espaço específico em redes multiescalares, potencializando relações e conexões e transformando os processos socioespaciais que ali se desenvolvem.

Desse modo, o objetivo geral desta pesquisa é analisar como se dá o planejamento urbano e regional vigente sobre a aglomeração transfronteiriça da Tríplice Fronteira, tendo em vista as particularidades e singularidades desta realidade. Especificamente, busca-se compreender mais sobre esta localidade e caracterizar sua estruturação urbana territorial, para então estudar e avaliar as políticas de planejamento e seus impactos sobre esta aglomeração específica, adotando o instrumentos de zoneamento como referência para esta avaliação. Espera-se, assim, identificar as contradições e articulações nas atividades de planejamento nestas cidades, de modo a refletir sobre sua atuação, assim como verificar as eventuais limitações do planejamento público ao fazer uso dos instrumentos tradicionais. Busca-

se, por fim, contribuir para a discussão e elaboração de políticas públicas mais adequadas e, complementarmente, compreender melhor este fenômeno em particular, incorporando estudos sobre as novas formas espaciais urbanas e as características do ordenamento territorial atual.

Esta pesquisa se desenvolve em três partes, além desta introdução. O primeiro capítulo é dedicado a uma revisão bibliográfica sobre a produção do espaço urbano na contemporaneidade e as transformações recentes de suas características morfológicas. É introduzido o conceito de aglomerações transfronteiriças como fenômeno relacionado a este processo, e, por fim, são identificados os desafios para o planejamento urbano neste cenário. Para tanto, exploram-se os conceitos e ideias sobre o urbano apontados por autores como Lefebvre (2000; 2002), Harvey (2005), Limonad (2007) e Lencioni (2017), assim como aqueles que focam as fronteiras e as cidades fronteiriças, como Machado (2005; 2006), Alfonso (2008) e Moura (1997; 2008; 2012; 2016; 2018).

No capítulo seguinte, apresenta-se a Tríplice Fronteira, seu contexto histórico e suas características de uso e ocupação do solo, relacionando-as com os processos transfronteiriços que ali se desenvolvem e suas articulações espaciais. Esta caracterização fez uso de dados e informações coletados em visitas de campo à localidade, e outros obtidos junto a órgãos públicos locais e relatórios de institutos de pesquisa dos respectivos países. Também foram examinadas diversos estudos desenvolvidos localmente, com destaque para o trabalho de pesquisa histórica elaborado por Silva (2014), a análise dos processos transfronteiriços que Carneiro (2014) aprofundou, e o estudo territorial desenvolvido por Cury (2010). Ressalta-se que houve um esforço no sentido de coletar referências latino-americanas, em particular argentinas e paraguaias, em função do objeto aqui estudado. Nesse sentido, destacam-se os estudos de Cammarata (2008), Nunez (2009) e González *et al* (2017).

Por fim, no último capítulo, retomando o planejamento urbano como aspecto de análise, apresenta-se como funciona a regulação urbana na Tríplice Fronteira, em suas diferentes escalas e políticas. Esta compilação de normas e planos visa obter um panorama geral dos sistemas de planejamento urbano de cada cidade da aglomeração. A partir disso, é feita uma síntese da aplicação do zoneamento de uso do solo na TF no espaço, analisando como se estas zonas se configuram no território, sua coerência entre si e, enfim, sua relação com a realidade material urbana.

2 O URBANO NA CONTEMPORANEIDADE

A pesquisa desenvolvida parte do entendimento de que as aglomerações transfronteiriças não constituem um fenômeno urbano-espacial isolado, mas, sim, devem ser inseridas em uma discussão ampla, que englobe a totalidade dos fenômenos urbanos contemporâneos. Ainda que as cidades de fronteira apresentem especificidades próprias a este fenômeno, determinados aspectos e características nelas presentes também são observados em outras cidades não fronteiriças, pois se referem a processos urbanos gerais.

Desse modo, debater sobre as aglomerações de fronteira e política urbana nestas localidades envolve compreender estes processos gerais, sua contribuição na produção deste urbano e as formas espaciais resultantes. Assim, no início deste primeiro capítulo, serão abordados alguns pontos teóricos voltados para este entendimento, de modo que se visualize como as aglomerações de fronteira se inserem nesta discussão e como a prática do planejamento urbano é um tópico cujos dilemas extrapolam as especificidades destas localidades.

2.1 O ESPAÇO URBANO E SUA PRODUÇÃO

Inicia-se a discussão desta seção com o questionamento: como e por que o espaço urbano se materializa com determinada forma e configuração, com características materiais específicas? No caso das aglomerações transfronteiriças, por que esta materialização se deu por meio de cidades aglomeradas em torno de um elemento territorial que é, a princípio, divisor? Elaborar uma resposta para tal pergunta implica em questionar como este espaço é produzido e como esta produção vem se transformando nas últimas décadas – compreender o processo para entender seus produtos.

Assim, buscam-se os ensinamentos de Henri Lefebvre acerca da produção do espaço. Em “A produção do espaço” (2000), Lefebvre declara que o espaço é um produto social, resultante das relações humanas: ao produzir sua vida, sua história e seu cotidiano, cada sociedade produz o seu espaço. Não apenas um, mas uma multiplicidade deles, os quais o autor engloba no termo único “espaço social”. Dessa maneira, a compreensão de um determinado espaço deve partir do contexto de uma

sociedade específica - que possui determinadas forças produtivas e relações de produção, assim como suas contradições e conflitos.

Sendo reflexo das dinâmicas da organização e estruturação social, o espaço está em constante produção e transformação. Ele é um produto social, ao mesmo tempo que serve de condição para que os processos sociais se perpetuem. Nessa perspectiva, portanto, o espaço não pode ser tomado como um conceito “a priori”. Mesmo que assentado sobre um espaço-natureza inicial, o espaço resultante da produção social serve como condição para que ela mesma se perpetue, sendo assim um fenômeno irreversível, cada vez mais distante de sua versão original natural (LEFEBVRE, 2000).

A tese lefebvriana de produção espacial se aplica também ao urbano, podendo-se igualmente admitir esse fenômeno como produto das relações sociais humanas. Corrêa (1989) concorda com esse pensamento, afirmando que o espaço urbano é uma dimensão da própria sociedade, que se materializa em formas espaciais – formas que são socialmente produzidas por agentes concretos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias. Vincula-se, portanto, aos movimentos da sociedade e aos processos de estruturação social. Se existem diferentes usos do solo urbano, por exemplo, estes não ocorrem espontaneamente e, sim, como resultados de processos sociais que demandam determinadas funções urbanas.

Esta interpretação impede a leitura da cidade como simples localização de fenômenos, o que seria uma visão reducionista de sua complexidade. Conforme aponta Carlos (2007), em visão semelhante, as relações sociais se realizam espacialmente, sendo a cidade a dimensão material do trabalho histórico-social. O processo de reprodução do espaço urbano materializa-se em formas específicas de utilização do solo, de acordo com a realização de determinada ação em um momento específico. Assim, novas formas urbanas se constroem sobre outras, conformando morfologias que denotam movimentos, transformações e conflitos.

Logo, desde as primeiras formas de aglomerações humanas, as primeiras aldeias e formações urbanas, o modo de funcionamento da sociedade condiciona o modo como as relações socioespaciais se dão, rebatendo no espaço produzido. Da cidade política da Antiguidade, passando pela cidade comercial medieval e pela cidade industrial moderna, as transformações sociais vão acrescentando funções ao

urbano, exigindo novas formas arquitetônicas e/ou urbanísticas, que, por sua vez, conformam novas estruturas socioespaciais. (LEFEBVRE, 2002)

Corrêa (2016) reforça que os agentes sociais que estabelecem as relações socioespaciais estão inseridos em uma determinada temporalidade e espacialidade. Em uma formação socioespacial capitalista, por exemplo, estes agentes se comportam segundo as possibilidades criadas por este sistema socioeconômico. E o comportamento destes mesmos agentes vai materializar os processos sociais na forma do espaço urbano.

Seguindo este entendimento, portanto, o modelo econômico vigente – no caso atual, o capitalismo - e a lógica que guia os processos sociais são fatores determinantes no desenvolvimento das relações espaciais e, conseqüentemente, na produção do urbano e suas formas materiais. Assim, as formas urbanas produzidas na contemporaneidade, dentre elas o arranjo de múltiplas cidades em uma aglomeração única, cruzando divisões territoriais tradicionais – e até fronteiras – seriam produtos da própria lógica atual contemporânea na qual funcionam os processos socioespaciais.

Para esclarecer esta alegação, utiliza-se o pensamento de David Harvey (2005), em “A Produção Capitalista do Espaço”, no qual o autor indica que a urbanização é um processo social que ocorre sobre o espaço, no qual se desenrolam práticas espaciais performadas por diversos atores. Para o geógrafo, este processo é moldado pela lógica de circulação e acumulação do capital. Logo, as práticas espaciais adquirem conteúdos e qualidades relativos à sociedade capitalista, a partir de percepções influenciadas pela sua lógica. O urbano resultante obedece a uma configuração espacial própria, produzindo formas, espaços e recursos específicos para as necessidades do capital. Necessidades não apenas materiais, mas também na forma de articulações institucionais, políticas e administrativas.

Desse modo, compreende-se que a produção do espaço urbano está relacionada às relações sociais de produção que, no caso do capitalismo, seguem a lógica de circulação do capital. As formas urbanas e ambientes construídos neste contexto são também expressões do pensamento e das necessidades do sistema econômico em vigor.

Ascher (2010) exemplifica, ao descrever como, no contexto do capitalismo industrial, as exigências da produção, do consumo e das trocas comerciais demandaram que o urbano anterior se transformasse e se adaptasse. Surgiu então o

urbanismo moderno, formulando novas concepções de cidade, inspiradas nos mesmos princípios que regiam o funcionamento das indústrias. Criaram-se estruturas e mecanismos de planejamento para intervir no urbano com base na racionalidade do momento. Redes de abastecimento, de circulação, grandes espaços de consumo; houve toda uma mobilização técnica para adequar o ambiente construído urbano e sua infraestrutura.

O próprio autor reconhece, contudo, que uma nova fase se delineia para o urbano contemporâneo, em função de mudanças nas relações sociais e no modo de funcionamento da sociedade, abandonando os paradigmas do capitalismo industrial anterior (ASCHER, 2010). Segundo Carlos (2007), transformações no processo de acumulação impõem uma nova racionalidade, impondo igualmente um novo modo de apropriação do espaço da cidade, resultando em novos padrões e formas de adaptação, que se revelam na morfologia cada vez mais instável das cidades.

Lefebvre (2002) denomina este como um momento transitório, no qual a cidade industrial é procedida por uma “zona crítica” (p.26). Nesta que seria uma transição de fases, a sociedade contemporânea, resultante da urbanização e industrialização, efetiva-se como uma “sociedade urbana”. Nesse contexto, e se o processo de produção do espaço é derivado de relações sociais, então, em uma sociedade urbana, a problemática urbana assume protagonismo. O fenômeno urbano, portanto, se impõe à escala mundial e, sob o domínio contraditório do capital, passa por transformações, tornando-se local da produção, realização e distribuição da mais-valia.

Estas são mudanças que impactam na produção do espaço urbano e repercutem em novas formas, estruturas e funções espaciais. A cidade moderna industrial se adapta e se transforma a partir de tipologias urbanas distintas das anteriores. Metrôpoles contemporâneas, cidades-região, aglomerações urbanas, as aglomerações transfronteiriças, entre outros - a transformação dos processos socioespaciais levou à produção de fenômenos espaciais que fogem da ideia tradicional de cidade.

Compreendida, nesta primeira seção, como o urbano é produto de processos socioespaciais, é necessário entender as relações contemporâneas e seus reflexos sobre a produção urbano-espacial.

2.2 REESTRUTURAÇÕES GEOECONÔMICAS CONTEMPORÂNEAS

As últimas décadas do século XX e início do século XXI são marcadas por mudanças nas condições gerais de reprodução do capital. Sposito (2016) aponta que, neste momento, as relações econômicas são ampliadas em uma escala internacional, guiadas por interesses e práticas de grandes grupos econômicos, o que exige um recorte mais amplo para a análise das ações e dos fluxos que as estruturam.

De modo a entender este fenômeno, retoma-se Harvey (2005). O autor afirma que a manutenção do capitalismo depende da contínua circulação do capital, sempre em expansão e visando o maior lucro. Conforme mencionado anteriormente, os sistemas legal, financeiro, educacional e da administração pública, assim como o ambiente construído, são formatados para reproduzir a vida cotidiana de forma que esta permita a circulação do capital.

Contraditoriamente, porém, fatores como a competição, o avanço tecnológico e o capital imobilizado no urbano – incitados e produzidos pelo próprio capitalismo – impactam negativamente no valor do trabalho vivo e das mercadorias, reduzindo as taxas de lucro. Torna-se necessário, portanto, modificar as condições de circulação para que o capital estagnado e imobilizado flua novamente – o que implica em transformações nas lógicas interna e externa da produção do espaço, com a captura de novos territórios e expansão rumo à criação de um mercado consumidor mundial. É o que o autor denomina “ajuste espacial”, no qual o espaço se torna um mecanismo de alívio para a reprodução do capital. Assim, a continuidade do capitalismo foi possibilitada pela transformação das relações espaciais, o que ocasionou o surgimento de novas estruturas geográficas específicas, com mudanças nas funções dos Estados, novas configurações territoriais e novas alianças de classe. (HARVEY, 2005)

Quando os níveis de produção e de consumo em um mesmo espaço regional se mantêm balanceados e estáveis, atinge-se o que o autor denomina de “coerência estruturada” (p.146, 2005). A coesão presente nestas áreas propicia a plena circulação do capital, definindo padrões organizacionais, tecnológicos, infraestruturais, de consumo e estilo de vida. Estes espaços regionais, portanto, em que as relações de produção, consumo, oferta, procura, cultura e estilo de vida estão articuladas entre si, produzem um território onde impera uma coerência estrutural e territorial. (HARVEY, 2005)

Por vezes, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, esta coerência se viu representada pelo próprio território estatal e atrelada ao Estado nacional. Nestas situações, o Estado impõe suas divisões político-administrativas sobre limites geográficos porosos e instáveis, de modo a fortalecer os padrões de coerência local, regional e nacional e reforçar sua própria coerência interna de produção e consumo. A presença de relações culturais unificadas e o uso de uma “consciência nacional” dão um suporte psíquico mais profundo a estes padrões, reforçando-os. (HARVEY, 2005)

No entanto, as necessidades de acumulação e expansão da força de trabalho e capital acabam por pressionar a própria região onde estas acontecem, e, na busca por mudanças geográficas vantajosas, para superar barreiras, extrapolam-se os limites espaciais anteriores. O autor aponta que, a partir dos anos 1980:

“Os anteriores padrões de coerência regional estão desordenados. As alianças regionais de classe tradicionais ou se desintegram ou se consolidam forçosamente, no esforço para estender a desvalorização ao exterior. Os novos diferenciais geográficos estabelecidos de produtividade produzem transformações dramáticas nos padrões globais e regionais do comércio e nos fluxos de moeda (...)”. (HARVEY, A Produção Capitalista do Espaço, 2005, p. 157)

Assim, as relações inter-regionais assumem protagonismo, configurando novas dinâmicas de produção e consumo cujos limites não coincidem com os do território estatal – forçando modificações no papel e poder do Estado, bem como nas configurações territoriais. As divisões territoriais tradicionais, inclusive as internacionais, vistas como os limites para o desenvolvimento destas relações em uma mesma escala, são transpostas e apropriadas. A lógica de produção e circulação capitalista tende, desse modo, a formar um sistema geográfico integrado de produção e troca, de dimensão ampliada e interescalarizada.

Esse movimento firma-se a partir da consolidação de um novo mercado, de abrangência mundial, que trabalha em uma escala global e se desdobra em novas escalas de relações de produção. Santos (2006) aponta que, nesse contexto, mundializam-se os padrões técnicos, temporais, econômicos e sociais, elementos chave naquilo que o autor considera como “globalização”, base das transformações contemporâneas do espaço.

Nessa mesma direção, Ester Limonad (2007) resgata as últimas décadas do século XX para analisar as relações espaciais contemporâneas. Para a autora, o

Estado do Bem-Estar Social, acometido pelas crises fiscais e previdenciárias, tem seus princípios substituídos pelos do neoliberalismo, modificando seu papel enquanto agente político e socioeconômico. As transformações tecnológicas deste período, no campo da comunicação, bioengenharia e nas formas de gerenciamento e controle, impactam o modelo produtivo. Os processos produtivos são reestruturados e redistribuídos espacialmente, difundindo-se em uma nova escala global.

A autora faz a ligação entre este conjunto de transformações, e sua repercussão significativa nas relações sociais em todos os seus níveis, e o desenho de novas redes socioespaciais em diversas esferas e escalas, do local ao global. Limonad afirma que estas transformações teletecnológicas e industriais configuraram novas formas de organização territorial e deram nova dimensão ao urbano e à urbanização. A análise do urbano não pode mais estar, portanto, limitada à esfera estrita da cidade, devendo ser entendida em escalas regionais, globais etc., absorvendo os processos externos relativos tanto às atividades produtivas como à distribuição da população no território. (LIMONAD, 2007)

Na mesma linha, Brenner (2013) ressalta que a reestruturação global decorrente do atual período do capitalismo, marcada por uma maior mobilidade do capital, quebra de barreiras para o livre mercado e pela mercantilização intensificada, teve rebatimentos importantes no urbano. O autor diz que estes processos de reestruturações geoeconômicas e territoriais vêm acompanhados de uma reorganização escalar: fenômeno em que ocorre um reajuste das hierarquias tradicionais e das relações interescalares. O urbano, assim, deixa de ser apenas um nível encaixado entre os níveis nacional e local, devendo ser analisado em suas relações horizontais e verticais e, também, como produto de redes interescalares.

Sandra Lencioni (2017) aponta que estas redes interescalares expressam as relações de circulação do capital; sendo que sua diversidade e multiplicidade atual demonstram a força da economia globalizada. São estas redes que vão contribuir com a estruturação de um sistema mundial de cidades, também em rede. Assim, não se pode mais pensar as relações entre o local, regional, nacional e internacional por meio de uma hierarquia piramidal. O urbano contemporâneo está subordinado a uma complexa trama de inúmeras conexões, estabelecidas sob uma nova lógica: do espaço como meio para reprodução do capital, em uma escala globalizada.

O urbano, assim, tem seu papel redefinido na contemporaneidade, conforme afirma Carlos (2016), atuando como mediador das relações globais/locais. Neste

estágio do processo de reprodução capitalista, a produção do espaço urbano vinculou-se aos interesses mundiais do capital financeiro. O espaço ganha novo sentido em relação aos momentos anteriores. Sua reprodução como mercadoria, sob a forma do “produto imobiliário” (p.26), torna-se o meio para a própria reprodução do capital. A mercantilização do solo urbano metamorfoseia o espaço urbano. Essa dinâmica da economia torna-se condição de desenvolvimento em uma economia globalizada.

No capitalismo contemporâneo, portanto, a produção do espaço social torna-se global e “final”. O espaço deixa de ser a soma dos lugares por onde a mais-valia se forma, se realiza e se distribui, pois ele próprio torna-se um produto comercial do trabalho social. Através da compra, venda e troca de parcelas do espaço, o solo torna-se um negócio, produzido com finalidade mercantil e visando o lucro. O capitalismo encontra na conquista do espaço uma sobrevida. (LEFEBVRE, 2002)

Dessa maneira, Lencioni (2017) ressalta que, nesse período transitório, de metamorfose socioespacial, demandam-se instrumentos analíticos que possibilitem a apreensão dessas mudanças - as categorias urbanas em seu sentido usual podem se mostrar limitadas para expor algumas dessas transformações. A próxima seção buscará trazer alguns dos esforços analíticos do meio científico para interpretar esse processo e classificar seus novos produtos espaciais.

2.3 TRANSFORMAÇÕES NO URBANO E NOVAS MORFOLOGIAS

O capitalismo e o neo-capitalismo produziram o espaço abstrato que contém o “mundo da mercadoria”, sua “lógica” e suas estratégias à escala mundial, ao mesmo tempo que a potência do dinheiro e a do Estado político. Esse espaço abstrato apoia-se em enormes redes de bancos, centros de negócios, de grandes unidades de produção. E também no espaço das auto-estradas, dos aeroportos, das redes de informação. Nesse espaço, a cidade, berço da acumulação, lugar da riqueza, sujeito da história, centro do espaço histórico, **explodiu**. (LEFEBVRE, 2000, p. 85, grifo nosso)

Para Lefebvre (2002), a concentração da população acompanha a dos meios de produção. Assim, na medida em que as relações produtivas passam a abranger uma escala mundial, o processo de urbanização também se generaliza globalmente. Na “zona crítica”, anteriormente apresentada, os espaços urbanos passam por um conjunto de transformações socioespaciais, identificadas pelo autor como processo de “implosão-explosão”. Nesse processo, a cidade, com grande poder de atração de pessoas, atividades, serviços e pensamentos, concentra riqueza e poder. O espaço

urbano torna-se um bem raro e valioso, instrumento de alienação e segregação. Os mais pobres são expulsos das áreas urbanas centrais, enquanto a economia industrial também nega a centralidade, que perde sua potência social. A cidade, então, explode, com a projeção extensiva de múltiplos fragmentos urbanos. O tecido urbano periférico espalha-se na forma de subúrbios, conjuntos residenciais, industriais e aglomerados satélites. O modo de vida urbano impõe-se à sociedade como um todo. As cidades se redefinem, ampliam-se e nelas se produzem novas formas, funções e estruturas. (LEFEBVRE, 2002)

Diversos outros autores corroboram o pensamento de Lefebvre, levantando características sobre este “novo” urbano e relacionando-as com as mudanças nos processos socioespaciais anteriormente explanadas.

Para Limonad (2007), por exemplo, as mudanças nos processos socioespaciais, com formação de novas redes e articulação de diferentes escalas, acarretaram reconfigurações territoriais, com surgimento de novas territorialidades, ocasionando movimentos de realocização e redistribuição de atividades produtivas e pessoas no território.

Assim, as noções clássicas de interação espacial e os modelos espaciais tradicionais são questionados. As práticas urbanas extravasam os limites físicos das cidades e o urbano também tende a extrapolar estes limites, conformando uma ocupação espraiada. O avanço territorial, porém, se dá de maneira fragmentada, configurando múltiplos núcleos dispersos em uma aglomeração única. Alcança-se maior amplitude territorial, em conformidade com as estratégias do capital para maximizar suas mobilidades. (LIMONAD, 2007)

Por sua vez, Brenner (2013) descreve que associados aos processos globais de reestruturação espacial e escalar, as geografias urbanas foram transformadas, com uma série de explosões espaciais nas cidades, nos espaços metropolitanos, nas regiões e nas relações centro-periferia. Estes processos, assim, seguem redesenhando o tecido socioespacial dentro do capitalismo mundial.

Harvey (2005) declara que o urbano se desconcentrou; fragmentou-se em zonas, comunidades e porções isoladas de território, produzindo uma cidade cuja forma é “esparramada”. Para o autor, o conceito de cidade enquanto unidade física ou mesmo sob mesmo domínio administrativo passa a ser relativizado, tornando-se obsoleto.

No mesmo sentido, Lencioni (2017) diz que a reestruturação dos processos geoeconômicos vai ter repercussões morfológicas sobre o espaço, com a impressão de novas estruturas de organização territorial e formação de novos arranjos populacionais. Não se trata de uma ruptura completa com o passado; incorporam-se as manifestações urbanas anteriores, gerando composições territoriais novas, desordenadas, desiguais e dispersas.

A autora aponta para o que denomina processo de metropolização do espaço. Este seria o estágio mais avançado da urbanização, conferindo características metropolitanas ao território de maneira geral, sem necessariamente estar de fato vinculado a alguma metrópole. O que se enxerga na realidade contemporânea são, nas palavras da autora, “mosaicos de espaços metropolizados confundidos com o de espaços ainda não metropolizados (...)” (p.43). Pequenas e médias cidades passam a ser influenciadas pelos hábitos culturais e valores urbanos próprios da metrópole. Transformam-se espaços rurais, cada vez mais agregados aos processos de globalização. Homogeneíza-se o espaço, intensificando sua fragmentação e alterando a hierarquia entre os lugares. Esse processo desenvolve-se em diversas escalas territoriais, atingindo todas as esferas da vida e espaços de diferentes ordens. (LENCIONI, 2017)

Lencioni afirma que esse processo de metropolização produz morfologias com características específicas, multiformes e contraditórias. Diluem-se os limites urbanos tradicionais e as relações do urbano com sua região, possibilitando novas formas de aglomeração da população e novas morfologias urbanas. Conformam-se metrópoles e aglomerações sobre regiões de grande escala territorial, onde se evidencia intensa fragmentação territorial e acentuada segregação social. Estruturas regionais em rede se efetivam, manifestando-se pela conurbação mais acentuada, configuração de arranjos polinucleados, além de intensa comutação e de redes de fluxos. (LENCIONI, 2017)

Diversos autores já estudaram estes fenômenos espaciais e contribuíram com conceituações e classificações sobre estas formas e arranjos urbanos variados. A “metápolis” de Ascher (2010), a “exópole” de Soja (2013), a “mega-região” de Sassen (2007), assim como as diversas abordagens sobre a “cidade-região” (LENCIONI, 2017), são alguns dos exemplos na literatura científica.

Mas estas transformações no urbano, ainda que de características globais, são observadas também por pesquisadores como parte da realidade urbana brasileira

e sul-americana. Segundo Rosa Moura (2016), as dinâmicas de urbanização na América do Sul retratam uma diversidade de configurações espaciais, de diferentes portes, desde povoados até metrópoles, que conformam aglomerações e arranjos espaciais pelo subcontinente. Apresenta, assim, extensas regiões urbanas, articuladas e densas, difusas e sem limites definidos, que exigem uma superação da categoria “cidade” em seu sentido tradicional para sua compreensão, em favor de uma visão mais abrangente.

Relatório do IPEA (MOURA, OLIVEIRA e PÊGO, 2018) sobre a urbanização contemporânea brasileira aponta para esse fenômeno, confirmando uma nova organização urbana no país, apoiada em uma rede de centros de diversas dimensões, desde povoados, pequenas e médias cidades isoladas, com aglomerações de portes e estruturas distintas. Sua distribuição pelo território assume configurações de diferentes características e dão noção da diversidade de fenômenos urbano-espaciais:

- 1) Aglutinação em arranjos espaciais de grande dimensão ao longo de eixos viários, com enlaces entre cidades (raios de 200/300km) (...);
- 2) Formação de grandes aglomerações com municípios funcionalmente integrados em torno de um único centro, algumas de natureza metropolitana (...);
- 3) Formação de médias e pequenas aglomerações (...);
- 4) Articulação de cidades em rede, sem polarização metropolitana, facilitadas por infraestruturas de transporte e comunicação (...);
- 5) Configuração de **aglomerações ou arranjos fronteiriços**, que se valem das vantagens de sua localização geográfica para ativar o intercâmbio de atividades, mercadorias e pessoas. (Moura et al, 2018, p. 37, grifo nosso)

Na mesma linha, em 2015, o IBGE elaborou estudo intitulado “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil”, que busca identificar e delimitar as aglomerações urbanas brasileiras e as formas resultantes dos processos de urbanização contemporâneos. O estudo reconhece as reestruturações do território, cada vez mais conectado e fragmentado, como rebatimentos do processo de globalização, retratando uma realidade urbana com distintas morfologias (IBGE, 2016).

Ainda que se utilizando desta categoria própria, dos “Arranjos Populacionais”, o estudo amplia a noção de urbano, incluindo os fenômenos urbanos aglomerados como objeto de suas análises. São considerados como parte deste fenômeno o “agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade

entre as manchas urbanizadas principais” (p.22), reforçando as características de contiguidade e integração espacial e funcional nas configurações urbanas atuais. São aglomerados urbanos que possuem processos semelhantes, mas particularidades próprias, gerando ampla diversidade de morfologias e características materiais. Os números apresentados no estudo (294 arranjos populacionais no Brasil, totalizando 106 milhões de pessoas. IBGE, 2016, p.30) dão dimensão de um processo de urbanização contemporâneo avançado e complexificado.

Moura e Pêgo (2016) observam similaridades nestes processos e nas configurações espaciais que ocorrem no Brasil com o restante do continente. As pesquisadoras apontam uma tendência de configuração de espaços urbanos aglomerados e metropolizados como vertente principal da urbanização contemporânea na América do Sul, em suas mais variadas dimensões e morfologias, expressos em diferentes escalas. O processo de urbanização sul-americano na virada do século, ainda que diminuindo a velocidade e com menores taxas de crescimento populacional, adquiriu novos conteúdos.

Dentre as tipologias urbano-espaciais indicadas nestes levantamentos, a figura da aglomeração de fronteira é apresentada como uma das componentes desta nova urbanização. As autoras enquadram-na como parte deste processo contemporâneo; como fenômeno espacial reforçado pelas transformações explanadas aqui. Reflexo disso é o crescimento desta manifestação espacial nas últimas décadas, em dimensão, população e inserção nos processos interescalares.

No Brasil, com uma grande extensão de áreas fronteiriças, esta é uma particularidade de diversas cidades, do Norte ao Sul do país, que mantém relações socioespaciais com cidades de países vizinhos. O estudo feito pelo IBGE supracitado identificou 27 arranjos populacionais de fronteira, ou seja, aglomerações de característica transfronteiriça, totalizando aproximadamente 2,1 milhões de habitantes (IBGE, 2016, p.31) – dos quais a Tríplice Fronteira faz parte. Localidades cujo desenvolvimento muitas vezes vinculou-se à fronteira e sua estrutura, e que assumem novas características neste momento histórico, conforme será abordado a seguir.

2.4 AS AGLOMERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS

Anteriormente, compreendeu-se como ocorre a produção social do espaço urbano e como as reestruturações nos processos geoeconômicos globais têm

revertido em transformações na produção do urbano e, conseqüentemente, na materialidade produzida. As cidades assumem novas formas e constituem novas tipologias. Mesmo configurações urbanas que já existiam, agora relacionam-se com outros processos, diferentes escalas e novos atores, o que modifica os padrões de ocupação e ordenamento anteriores, que assumem novas características nos sistemas urbanos.

Conforme exposto, as aglomerações urbanas situadas nas áreas de fronteira são um exemplo destas tipologias que ganham novos significados na atual fase dos processos geoeconômicos – sendo a Tríplice Fronteira um exemplo disso, como será verificado posteriormente. Ainda que povoamentos nestas regiões pudessem existir anteriormente, na atualidade estas localidades se tornam focos de atração dos processos contemporâneos, assumindo novas funções e características.

Assim, esta seção terá como objeto as aglomerações transfronteiriças e os processos que vão contribuir para sua formação. A discussão se inicia pela compreensão do conceito de fronteira, elemento condicionante na produção destes espaços e para compreensão de seu papel na contemporaneidade, tendo em vista as reestruturações globais. Compreender o que a fronteira representa no mundo contemporâneo permite apreender os fenômenos urbanos nestas áreas e reconhecer as aglomerações transfronteiriças como produto destas transformações.

2.4.1 Fronteira

São variados os usos e sentidos dados ao termo “fronteira”. Ferrari (2014) aponta que a palavra não pode ser resumida a apenas uma linha demarcatória; onde um Estado-nação começa e outro termina. A própria noção de limite não deve ser tomada como um sinônimo perfeito de fronteira. O conceito tem significados diferentes conforme seu contexto espacial e temporal, de modo que ocupa importante lugar dentro do debate científico da Geografia. Na atualidade, o estudo das fronteiras extrapolou a dimensão política tradicional para envolver também questões sociais, culturais e econômicas.

Ao analisar a evolução histórica da noção de fronteira, a pesquisadora Lia Osório Machado (2005) retorna aos romanos, que criaram um sistema administrativo e defensivo nos fins dos domínios do império de modo a estabilizar a ocupação destas áreas, assim como lidar com a expansão dos povos bárbaros vizinhos que

pressionavam estas regiões. Estas “bordas” do território não tinham especificação de seus limites; seu fim não era definido por nenhuma linha formalmente estabelecida. O domínio público nestes locais eram zonas fluidas, onde permaneciam e transitavam povos tributários e os exércitos romanos.

No Império chinês da Antiguidade a noção de fronteira estava vinculada às frentes de expansão, caracterizadas pela mobilidade e domínio dos povos “inferiores” vizinhos. No entanto, ao alcançar o ponto geográfico máximo possível para a expansão agrícola, a fronteira assumiu um caráter defensivo frente aos povos nômades invasores, materializando-se na construção da Grande Muralha – marcando a fronteira como um elemento linearizado, segregador e diferenciador. (FERRARI, 2014)

Ribeiro (2007) aponta que conceito semelhante de fronteira se apresenta no período medieval. Tomando como exemplo as “marcas” do império de Carlos Magno, a fronteira aparece como uma área de defesa, com extensão variável, passível de disputas territoriais e submetida a regimes jurídicos, políticos e econômicos diferenciados. Para além do sentido territorial e militar, porém, estas zonas se destacavam como locais privilegiados de trocas entre culturas e pela presença de uma população fronteiriça.

Nestas perspectivas, as fronteiras não se apresentam apenas como linhas geométricas e sim como zonas ou áreas de diversas extensões. É do período moderno a aproximação do termo com o sentido de limite jurídico entre unidades soberanas. A centralização administrativa dos reinos europeus, ao buscar a gestão e organização territorial à distância, passa a perceber o espaço territorial como homogêneo e único. O desenvolvimento da cartografia e a crescente produção de mapas como instrumentos de auxílio dessa gestão centralizada leva para a representação em pequena escala o exercício da autoridade. Tende-se, então, para a linearização da fronteira, forma de demarcação mais rígida e incontestável, e que a torna uma zona menos permeável. (RIBEIRO, 2007)

Machado (2005) reforça que na modernidade a concepção de território do Estado-nação se traduz como um espaço delimitado e sob uma administração única. O território estatal, dentro de seus limites jurídicos, torna-se a materialização do Estado e sua soberania. Este fenômeno se deu por meio de dois processos concomitantes. O primeiro deles é político, a partir do pensamento de intelectuais europeus do século XVII e XVIII, que construíram a ideia de uma nação comum, em

que um povo de nacionalidade única se identifica com o Estado. O segundo processo é de natureza econômica, que demandou a reorganização do espaço político para a acumulação de capital. Assim, associado ao limite territorial do Estado-nação, o limite internacional surge como princípio organizador e regulador de relações de troca e intercâmbios interestatais.

Segundo a autora, o limite internacional é um conceito jurídico vinculado ao Estado e seu território e define a existência de um espaço compartilhado por um conjunto de indivíduos, sob um governo comum; separado e distinto de outro conjunto de indivíduos. Para a pesquisadora, esse conceito cria o “nós” e o “eles” e, apesar da linha ser abstrata e não pertencer a nenhum dos lados, ela gera novas realidades, que, por sua vez, podem reforçar o próprio limite – com sua materialização em muros, por exemplo, ou ao condicionar a interação entre atores à ordem estabelecida por esse limite. Simbolicamente, os limites reforçam a ideia de separação e diferença. (MACHADO, 2006)

Ainda assim, mesmo que este conceito de limite jurídico enfatize processos de caráter separativo, existem momentos de continuidade entre dois sistemas, com formação de zonas intermediárias ou de transição. Lefebvre (2002) já apontava que os espaços sociais não são fenômenos limitados um pelo outro, com contorno rígido e impenetrável. Pelo contrário, estes espaços se sobrepõem. No caso das fronteiras, ainda que a divisão virtual exista em termos administrativos, não é possível enxergar estes espaços de maneira isolada – seu conteúdo não é dissociável.

Raffestin (1993) já apontava que a fronteira, mesmo que atrelada a uma linha, não deixa de ser uma zona camuflada. Para o autor, as representações de origem política e administrativa possuem um caráter rígido, com limites marcados e definidos que, contudo, não podem impedir, por exemplo, a dinamicidade das tessituras econômicas e culturais, pois estas não possuem delimitação fixa e podem ocorrer de maneira progressiva.

Na mesma linha, para Moura (1997), ainda que, no sentido formal, as fronteiras sejam o limite do exercício do poder, demarcando os territórios político-administrativos estatais, este não é seu único significado. Existem outras fronteiras (econômica, social, cultural, ambiental etc.), menos perceptíveis ao senso comum e com limites difusos e flexíveis. Os fluxos de relações transcendem as fronteiras formais.

Por sua vez, Machado (2005) aponta que para analisar determinados processos territoriais, como colonização, povoamento e comunicação, torna-se necessária uma abordagem mais ampla do conceito. Deste modo, a autora (2006) compreende a fronteira como um espaço social de interação, não se atendo apenas à linha limítrofe, e sim a todo o conjunto de sua área de influência: uma zona indefinida, de maior complexidade, em que os processos de territorialização envolvem diferentes atores em proximidade, unidos pela permeabilidade dos limites estatais, ao passo que formalmente separados pelos mesmos limites. Assim, a **fronteira é um espaço relacional e não dicotômico** – é simultaneamente local de comunicação e troca, tensão e conflito (MACHADO, 2006).

Ferrari (2014) observa que é necessário abandonar as noções clássicas de território e o sentido de divisão entre dois grupos para encarar a fronteira como fenômeno social e cultural. A zona de fronteira emerge, então, do limite institucional, reconfigurando o espaço territorial, a priori dividido, e gerando uma nova territorialidade, construída na interação entre seus habitantes, que vivem em um espaço politicamente e juridicamente descontínuo e fragmentado.

Desse modo, conforme sintetiza a pesquisadora Heleniza A. Campos (2015), a fronteira deixa de ser apenas separação para se tornar também local de encontro, confronto e troca. Ou seja, as fronteiras não seriam limites divisores de territórios, mas sim espaços articulados com diferentes interesses e necessidades e em diferentes escalas. Para a autora, a fronteira deve ser considerada como algo permeável e de caráter híbrido, integrada a diversos sistemas de fluxos de informações, capital, pessoas e mercadorias e assumindo novos significados conforme a realidade na qual se insere.

2.4.2 Processos Transfronteiriços Contemporâneos

Adota-se aqui, portanto, o conceito de fronteira em seu sentido amplo, relativo a uma espacialidade que, mesmo relacionada ao limite internacional, não se limita a ele. A fronteira abrange uma área ou zona indefinida e variável, onde se desenvolvem relações espaciais particulares a esse ambiente fronteiriço e que vão contribuir na produção desse espaço.

Estes processos de interação estão relacionados com o tipo da fronteira, sua porosidade, condições e no modo como estas características impactam na construção

da realidade. Também se referem às condições econômicas e sociais em ambos os lados, cuja diversidade pode levar ao desenvolvimento de complementaridades. Segundo Machado (2005), as assimetrias e diferenças entre os lados da fronteira acabam potencializando o dinamismo destes espaços.

Estas relações espaciais próprias da fronteira configuram processos transfronteiriços, aos quais Camilo P. Carneiro (2014) associa o conceito de “transfronteirização”: relativos aos processos de aproveitamento e incorporação desta linha fronteira no cotidiano de sua população. Os habitantes de ambos os lados do limite cruzam a fronteira e a absorvem em suas estratégias de vida, em processos de diversos tipos (familiar, econômico, profissional, legal ou ilegal, forma ou informal etc.) e que se dão em áreas urbanas, rurais, naturais e em territórios em rede, de extensão variável. O autor continua:

No que tange às modalidades, os processos transfronteiriços podem configurar formas simples ou mais sofisticadas de acordo com o nível de conhecimento de cada ator das assimetrias de cada sistema nacional e do tipo de ator: cruzamentos frequentes (movimentos pendulares moradia-trabalho); relações familiares; uso de serviços complementares; acesso a recursos; busca de vantagens; redes empresariais; localização binacional; entes administrativos conjuntos; gestão territorial e ambiental comum etc. (CARNEIRO, C. Fronteiras Irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata, p. 24, 2014)

Estes processos de transfronteirizações produzem dinâmicas e fluxos que apresentam comportamentos diferenciados, conforme as características históricas e geográficas locais, e se desenvolvem em níveis e intensidades também distintos. Machado (2005) analisou os tipos de interação existentes em aglomerações transfronteiriças, elaborando uma classificação gradativa das realidades destas relações, tomando como referência os modelos propostos pelo geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal¹, com adaptações para o contexto brasileiro e sul-americano. Esta classificação foi a mesma utilizada na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PRPDFF), estudo elaborado por grupo de pesquisadores da UFRJ, com coordenação da Profa. Lia O. Machado, e que serviu como base conceitual para a elaboração de políticas públicas de fronteira nacionais desde então (BRASIL, 2005).

¹ CUISINIER-RAYNAL, A. “La Frontière au Pérou entre fronts et synapses”. *L’Espace Géographique* 3: 213-229, 2001

A autora define cinco modelos de interação fronteiriça: a) margem; b) zonas-tampão; c) frentes; d) capilar; e e) sináptico. Mesmo que interações de tipos diferentes aconteçam no mesmo local, se sobrepondo, é possível distinguir a dominante. No caso do modelo em margem, a dinâmica é basicamente nacional. A população fronteiriça pouco contato mantém entre si, não havendo infraestrutura que conecte um lado ao outro da fronteira e seus núcleos de povoamento. As relações mais fortes permanecem sendo com o interior de seus respectivos países. No caso da fronteira brasileira, apenas poucos trechos do limite internacional no Acre se aproximam desta situação. (BRASIL, 2005; MACHADO, 2005)

As zonas-tampão são áreas estratégicas para o Estado central, o qual restringe o acesso à zona de fronteira por meio de parques nacionais e áreas protegidas, de modo a dificultar o avanço da ocupação e proteger recursos específicos. A barreira institucional formal em nível nacional gera uma dualidade frente a eventuais interações locais espontâneas, como no caso da mobilidade transfronteiriça indígena. (BRASIL, 2005; MACHADO, 2005)

O modelo de frentes caracteriza as frentes culturais, indígenas e militares, referentes às articulações seletivas em áreas rurais e proto-urbanas. Este tipo de interação tende a ocorrer na porção Norte da fronteira brasileira. (BRASIL, 2005; MACHADO, 2005)

O modelo do tipo capilar caracteriza-se por trocas difusas espontâneas no nível local, sem apoio governamental e intervenção do Estado, que não financia a infraestrutura necessária para a articulação transfronteiriça. Podendo evoluir no sentido de integração, este tipo de interação precede o modelo sinapse. (BRASIL, 2005; MACHADO, 2005)

O tipo sináptico diz respeito a trocas de maior intensidade entre populações fronteiriças, recebendo suporte dos Estados contíguos, por meio de infraestrutura de articulação, mecanismos de apoio e regulamentação ao comércio. Estas interações podem ser baseadas em forte intercâmbio cultural, comercial e de trabalho, com articulações ativamente promovidas pelos entes públicos. Os fluxos e dinâmicas de caráter internacionais e transfronteiriços se sobrepõem aos locais nacionais e ficam evidenciados no espaço fronteiriço. (BRASIL, 2005; MACHADO, 2005)

Nessa classificação é possível observar o papel central do Estado sobre o espaço fronteiriço. No contexto brasileiro, durante muito tempo, a temática de fronteira foi tratada como questão marginal, em especial na lógica do Estado-nação

centralizado, em que as fronteiras estão espacialmente situadas na periferia do território (MACHADO, 2005). Conforme traz Ruckert (2005), no período Vargas, a partir dos anos de 1930, implementam-se as estruturas para a consolidação de um Estado desenvolvimentista que duraria aproximadamente 60 anos, sob uma ótica centralizada e estratégica de nível nacional, baseado no keynesianismo europeu (RUCKERT, 2005). Klink (2013) ressalta que tanto sob governos populistas quanto em momentos autoritários, o regime desenvolvimentista teve o governo federal em seu papel central e a organização territorial do Estado ligou-se diretamente à Presidência. A política regional e urbana brasileira subordinou-se às agências tecnocratas e setoriais e à lógica dos planos de desenvolvimento, coordenados em escala nacional. Enquanto se criaram “arquipélagos competitivos” em áreas centrais do país, as regiões periféricas foram submetidas aos interesses estatais considerados estratégicos, como fornecimento de matéria-prima, energia e mineração (KLINK, 2013).

Em consonância, neste período observa-se a elaboração de legislação específica, que estabeleceu uma “Faixa de Fronteira”, - faixa de 150 quilômetros contínua à linha fronteira – e dispôs sobre sua definição, ocupação e utilização. Ao considerar a faixa de 150 quilômetros (“Faixa de Fronteira”) como “indispensável à Segurança Nacional” (BRASIL, 1979), o Estado nacional deu o tom da abordagem da esfera federal sobre estas áreas, que representam 27% do total do território nacional. A lei em questão, de número 6.634/1979, não considera a interação internacional nas zonas fronteiriças, restringindo aos estrangeiros a propriedade de imóveis, empresas ou mesmo enquanto mão-de-obra. Por fim, ainda que esparsos à época, o texto desconsidera os eventuais núcleos urbanos localizados nestas regiões.

Por sua vez, o avanço do sistema financeiro internacional globalizado resultou em modificações no sistema capitalista e na maneira como os Estados-nação relacionam-se entre si. Klink (2013), novamente, aponta que, em meados dos anos de 1980, as contradições do regime desenvolvimentista resultaram em processos de hiperinflação, estagnação econômica e moratória na dívida internacional. Segundo Ruckert (2005), expôs-se, assim, a falência do planejamento centralizado e fortaleceu-se o ideário político-econômico liberal nos países periféricos. Como resultado, ocorreu a quebra de paradigmas econômicos e espaciais, com flexibilização das regras comerciais, abertura do mercado interno e redefinição das necessidades no ordenamento territorial.

Nesse contexto, Carneiro (2014) aponta que as transformações no sistema de Estados Nacionais deram às fronteiras um novo papel central. Com o fortalecimento de processos de integração regional que levaram à conformação de blocos internacionais, as zonas de fronteira ganham relevância e os processos de transfronteirização são reforçados, acentuando o surgimento e consolidando as interações de tipo sináptico, mais intensas.

A redução de barreiras comerciais e mudanças legislativas conjuntas, atenuaram as típicas funções da fronteira, associadas ao limite internacional, ou seja, de diferenciação, regulação e controle. As áreas de fronteira entram, então, na agenda pública, tornando-se local de materialização de projetos e políticas compartilhadas, com abertura alfandegária e aproximação dos sistemas fiscais que vão contribuir para o aumento na permeabilidade – e, conseqüentemente, das interações no espaço local. (CARNEIRO, 2014)

Conforme relata Campos (2015):

A fronteira, exposta aos apelos, demandas e interesses dessas complexas relações da sociedade em rede, torna-se também espaço de múltiplas experiências (lugar do encontro, confronto e trocas de diversas formas de manifestação social, cultural e econômica). Os espaços fronteiriços passam a se constituir em lugares privilegiados da ação do capital global, bem como das iniciativas regionais e locais. (CAMPOS, H. p. 396, 2015)

Para Haesbaert (2001), na contemporaneidade, as relações socioespaciais se complexificam e as escalas se confundem, com transformações que têm impactos no espaço transfronteiriço. O domínio do capital financeiro torna os limites internacionais permeáveis, com fluxos e redes que se manifestam na fronteira, inclusive ilegais. Aumentam as movimentações transfronteiriças de mercadorias, capital, informações e pessoas, intensificando-se migrações pendulares entre trabalhadores formais e informais, em função do aumento da exclusão social, provocada pelas políticas neoliberais. Por fim, uniformizam-se práticas culturais, com assimilações linguísticas, reforços identitários locais e confluência dos agentes da mídia.

Haesbaert (2007) classifica estes processos no que denomina a) desterritorialização, de caráter homogeneizador e desintegrador, nos quais a dimensão econômica e vertical é predominante; e b) (re) territorialização, de caráter cultural e político, horizontal, relacionado ao lugar, que identifica, qualifica e enraíza.

Esses processos podem ocorrer simultaneamente e em diferentes escalas, com a reconfiguração espacial das relações de identidade e negação de antigas fronteiras.

Assim, no espaço de fronteira se constroem lógicas em diversas escalas - local, regional e internacional, ultrapassando as fronteiras nacionais e regionalizando-se, sem seguir a hierarquia do Estado-nação. A escala nacional é relativizada em contraponto às outras, em um processo de reescalonamento, que permite a construção de novas formações regionais, que se estendem sobre as fronteiras nacionais (CARNEIRO, 2014). A partir destas interações na fronteira, em suas múltiplas dimensões, formam-se recortes territoriais variados que não permitem o desenho de regiões no sentido mais tradicional - vinculado à hierarquia do Estado-nação (HAESBAERT, 2001). Para Carneiro (2014), mesmo que esta transfronteirização já ocorresse anteriormente, a decadência da política econômica mundial do pós-guerra, a ascensão das políticas neoliberais, a formação de blocos regionais e o fim das políticas econômicas protecionistas reforçaram a sua formação e proliferação.

2.4.3 Aglomerações Urbanas Transfronteiriças

As fronteiras atreladas aos limites administrativos não refletem mais as configurações dos variados arranjos espaciais existentes. O processo de globalização transpõe Estados e fronteiras, inserindo diferentes lugares em redes, que funcionam sob a lógica da tecnologia, da informação, da competição. O crescimento das cidades sobrepõe umas às outras, produzindo conformações nas quais relações se dão de modo contínuo, sem esbarrar em contornos administrativos. Para Moura (1997), essas relações, de interdependência ou de subordinação, abrangem regiões inteiras e agregam diferentes territórios dentro de um mesmo espaço.

Haroldo D. Alfonso (2008) expõe que em meio aos processos de reescalonamento econômico, enfraquecimento da escala nacional e mudança nas funções da fronteira, há um crescimento dos fenômenos urbanos fronteiriços. A ampliação da fronteira econômica e dos fluxos de capital incorporou estas novas áreas anteriormente consideradas marginais ou periféricas. Para o autor, as fronteiras oferecem potencialidades competitivas, fazendo uso conjunto das vantagens de cada lado do limite internacional - e das diferenças de sistemas jurídicos e tributários.

Machado (2005) afirma que as zonas de fronteira são caracterizadas por interações transfronteiriças que criam um meio geográfico próprio da fronteira, perceptível principalmente na escala local e regional. O ambiente que melhor representa esta zona e a materialização destas interações é aquele composto pelas cidades de fronteira. Para a autora, a proximidade de cidades, vilas e aglomerados situados junto à linha de fronteira com relação ao país vizinho é uma característica que garante a essas localidades forte potencial para atuarem como nós articuladores de redes multiescalares, do local ao transnacional (MACHADO, 2006).

Campos (2015) diz que estas cidades situadas na fronteira constituem espaços heterogêneos e complexos, reunindo atividades e funções em múltiplas escalas e intermediando relações com realidades bi ou multinacionais. Essas localidades servem ao mesmo tempo como espaços de transição e passagem de grandes fluxos, porém conservando lógicas e procedimentos de vigilância e segurança, materializados na infraestrutura militar e aduaneira de barreira e controle. Regulamentações e condições especiais de uso e ocupação do território são contornadas pela apropriação cotidiana, que busca transformar as particularidades culturais e econômicas a seu favor, por meio de atalhos ou regras alternativas. Assim, estes espaços urbanos de fronteira se caracterizam pelos padrões de organização multiformes, fragmentados e difusos, em permanente reestruturação.

Moura e Cardoso (2008) ressaltam que a conformação destas aglomerações tem significativo impacto social, político e econômico sobre seu entorno, extrapolando seus limites imediatos. Nesses espaços se constroem relações singulares, por vezes conflituosas e mediadas pelas necessidades híbridas entre o endógeno e o exógeno, que se mostram como desafios às populações locais. Segundo os autores, o retrato da região apresentado pela mídia, frequentemente negativo, contribui para a visão de uma ameaça constante por parte da sociedade dos países, ocasionando em ações repressivas, punitivas e de controle.

Machado (2005) buscou detalhar alguns dos elementos comuns nas interações entre estas cidades. A autora destaca quatro deles: a) Trabalho; b) Fluxos de Capital; c) Terra e outros recursos naturais; por fim, d) Serviços de consumo coletivo. Estes fatores vão contribuir para a construção das interações e produzir o espaço transfronteiriço.

Para a autora, as diferenças nas oportunidades de trabalho de cada lado da fronteira são um dos fatores que mais produzem fluxos e inter-relações nas áreas

fronteiriças - com o desenvolvimento de cada Estado interferindo no processo. Realidades mais desenvolvidas oferecem oportunidades para atividades desqualificadas, de caráter pesado e manual, rejeitadas pelos habitantes locais ou economicamente mais interessantes para os empregadores, que podem fazer uso de mão-de-obra estrangeira, mais barata. Pelos mesmos motivos, trabalhadores qualificados buscam o lado em que há mais demanda por sua profissão, na expectativa de maior número de vagas, salários melhores e mais direitos assistenciais. (MACHADO, 2005)

Os fluxos de capitais também são relevantes, ainda que havendo barreiras normativas e esforço dos Estados nacionais para evitar a mobilidade destes. Cidades de fronteira servem para operações financeiras de caráter local, relativas a atores econômicos que atuam localmente, como também para passagem de fluxos financeiros em escalas globais – novamente, formais e informais, também servindo para atividades de lavagem de dinheiro e evasão fiscal. Bancos locais muitas vezes possuem correntistas estrangeiros e empresas são abertas na fronteira em função de sua situação particular, buscando a política fiscal mais favorável. (MACHADO, 2005)

Outro elemento que a autora destaca é a terra, seja rural ou urbana, e as eventuais assimetrias no valor do solo em cada lado da fronteira. A exemplo, a incorporação de terras paraguaias por brasileiros envolvidos com a agroindústria de soja transformou a região leste paraguaia, trazendo tensões entre as populações locais e os novos habitantes. Neste e em outros casos, as ocupações urbanas situadas na fronteira podem servir como ponto de partida para o estabelecimento e a efetivação de articulações regionais. (MACHADO, 2005)

Por fim, a autora aponta que as diferenças na oferta de serviços urbanos, em especial nas cidades com níveis de desenvolvimento desigual, acabam por produzir outros fluxos transfronteiriços. Populações de cada cidade e suas vizinhanças atravessam o limite internacional na busca por melhores serviços de saúde, educação e outros, ocasionando problemas de atendimento nos serviços públicos, muitas vezes projetados para realidades isoladas e não dentro de uma aglomeração única. (MACHADO, 2005)

Conforme consta no estudo do PRPDF (BRASIL, 2005), as cidades de fronteira mais dinâmicas enquadram-se no modelo de interação transfronteiriço do tipo sináptico, anteriormente explicado. Nelas, o comércio bilateral ou trilateral torna-se estratégico, sendo comum o estabelecimento de Zonas Francas, como meio de

estimular as trocas internacionais, levando à produção de um cenário urbano particular, com infraestrutura hoteleira, redes de lojas especializadas, redes de serviços de câmbio financeiro e transporte de mercadorias (BRASIL, 2005).

Neste e em outros documentos do então Ministério da Integração Nacional estas localidades recebem a nomenclatura de “cidades gêmeas”, bastante disseminada também na literatura científica², sendo definidas como “aquelas localizadas junto ao limite internacional, podendo ou não apresentar conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinhos” (BRASIL, 2007, p. 11). As questões de fronteira se manifestam nestas localidades de maneira acentuada, adquirindo maior densidade e produzindo efeitos diversos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2005).

Machado (2006) também utiliza a denominação de “cidades-gêmeas”, descrevendo-as como núcleos populacionais situados de ambos os lados de um limite internacional, que apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, com relações de interdependência que podem ser maiores entre as cidades do que com seus próprios territórios nacionais. A própria autora, contudo, ressalta que este termo tem uso bastante livre, sendo utilizado para arranjos espaciais de diversos tamanhos e de características urbanas distintas.

Um dos objetivos deste trabalho, como tem sido demonstrado, é observar os fenômenos urbanos contemporâneos, em suas novas configurações e categorias espaciais. Conforme Moura (2016), a urbanização contemporânea não é mais baseada em cidades em seu sentido tradicional, mas em configurações aglomeradas de distintas morfologias. Um dos locais onde se verificam estas características de complexidade espacial, com fragmentação e porosidade, e, ao mesmo tempo, intensa integração, fluidez e circulação de pessoas, mercadorias e capitais, são as aglomerações transfronteiriças. Nesse sentido, entende-se aqui que a nomenclatura “cidade-gêmea”, ainda que relacionada à forma espacial conurbada destas

² Alfonso (2008) também aponta para a multiplicidade nomenclaturas utilizadas no meio acadêmico, citando algumas: “de ‘ciudades gemelas’ (Arreola, 1996), ‘ciudades binacionales’ (Ehlers y Buursink, 2000; Ehlers, Buursink y Boekema, 2001), ‘metrópolis transfronterizas’ (Herzog, 1992), ‘sistemas metropolitanos binacionales’ (Urdaneta, 2002), ‘ciudades transfronterizas’ (Valero, 2004) y ‘complejos urbanos transfronterizos’ (Dilla, 2007).” O autor ressalta a pouca implicação conceitual, utilizando ele mesmo mais de um termo, inclusive “aglomeraciones urbanas transfronterizas”.

localidades fronteiriças, é muito abrangente, e pode não expressar o sentido esperado³, nem permitir sua inserção na discussão urbana contemporânea.

Moura e Pêgo (2016) apontam que fazendo uso da categoria “aglomeração urbana”, entende-se a cidade ou o município como parte de uma unidade maior e mais complexa, nos quais os processos socioespaciais transcendem os limites político-administrativos tradicionais. Assim, como pode ser observado até este momento do trabalho, adotou-se aqui a nomenclatura “aglomeração transfronteiriça”, também empregada por Moura e Cardoso (2008), Alfonso (2008), Moura, Cardoso e Cintra (2012) e Moura (2016), entre outros autores. Estes autores definem-na como ocupações urbanas localizadas junto ao limite internacional, que configuram uma única aglomeração, se estendendo de ambos os lados da fronteira. Para além disso, estas localidades caracterizam-se pela justaposição da vida cotidiana de seus moradores, que vivem em intensa mobilidade pendular.

Moura, Oliveira e Pêgo (2018) trabalham também com a nomenclatura de “aglomerações ou arranjos fronteiriços”, referentes às cidades de fronteira que apresentam manchas de ocupação urbana com continuidade entre si, elevado grau de urbanização e intensos fluxos pendulares. Cada aglomeração possui sua dinâmica, fazendo uso das vantagens de sua localização geográfica para estimular atividades de troca e intercâmbio, criando uma zona de interação para além do previsto na institucionalidade.

As cidades que compõem esta aglomeração têm estabelecidas entre si complexas relações socioespaciais, motivadas pela existência da fronteira e baseadas na transposição do limite internacional. Estes processos se dão em múltiplas escalas, mas se materializam na mesma espacialidade.

Contudo, conforme Moura (2016), ao se sobreporem às divisas das unidades administrativas atuais, fenômenos espaciais como as aglomerações transfronteiriças, ou mesmo metropolitanos e cidades-região, por exemplo, trazem limitações e desafios para as atividades de planejamento e gestão das funções públicas. As divisões político-administrativas fracionam o espaço em diferentes unidades autônomas, de distintos níveis, não acompanhando as transformações do espaço e da sociedade capitalista. Políticas urbanas locais, regionais, nacionais e internacionais, mantêm-se

³ Peña (2008) ressalta que o conceito implica dizer que as cidades possuem uma relação simbiótica de igualdade, o que não é o objetivo aqui.

presas às territorialidades tradicionais que não mais necessariamente condizem com a realidade socioespacial. No caso das aglomerações de fronteira, esse desafio se mostra ainda mais evidente, frente às diferenças de estruturas jurídico-normativas e a fraca existência de políticas de integração regional e internacional. Questiona-se, assim, como o planejamento urbano e regional contemporâneo pode encarar estes desafios.

2.5 O PLANEJAMENTO NAS AGLOMERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS

Retomando o abordado anteriormente, a realidade espacial urbana contemporânea é marcada pela heterogeneidade de processos e produtos. As relações de produção do espaço, reestruturadas a partir de uma nova lógica geoeconômica, produzem materialidades singulares. Fragmentação, difusão e diluição dos limites tornam-se características de arranjos cada vez mais incorporados em redes de relações complexas e multiescalares. Interesses globais, nacionais, regionais e locais se sobrepõem uns aos outros, intensificando conflitos e contradições. Questões urbanas tradicionais, como habitação, fluxos e mobilidade, extrapolam seus limites tradicionais, em processos de regionalização e metropolização do espaço.

Assim, conforme expõem Saboya e Netto (2010), estes padrões espaciais complexos, fragmentados e dispersos colocam à prova os instrumentos de controle urbano e planejamento que se consolidaram no século XX. Desafios urbanos, antigos e novos, reforçaram a necessidade de repensar a cidade e seus fenômenos socioespaciais, assim como a intervenção urbanística sobre eles, levando a um questionamento sobre os modelos tradicionais.

Lefebvre (2002) já abordava um desalinhamento do urbanismo institucional com a realidade urbano-espacial. Criticava o urbanismo enquanto instituição, por exemplo, por tomar o espaço urbano como algo neutro. Oficialmente se definindo como atividade de ordenamento socioespacial, suas ações na verdade acabam por substituir as práticas urbanas e o processo de urbanização por uma representação ideal e não-política do espaço, da vida e das relações sociais. O Estado planejador tende a conceber as dimensões do fenômeno urbano conforme as suas representações e sua vontade. O urbanista, assim, seguindo as exigências da lógica

estatal – alinhada às necessidades do capital –, reduz o habitante do urbano e suas práticas apenas à função de consumidor do espaço.

Essa visão produz um espaço urbano específico. Conforme o autor, em nome da modernidade e da racionalidade, o urbanismo produziu um espaço urbano homogeneizado, fragmentado e hierarquizado. Homogeneizado pelos elementos e materiais, pelos métodos de gestão e controle, que criam “conjuntos” aparentes (arquitetônicos e urbanos), mas que são, de fato, isolados. Pois o espaço, ainda que homogêneo, se fragmenta em porções de espaço, do lote às unidades políticas. Porções que, por sua vez, organizam-se de modo hierárquico rígido: espaço residenciais, comerciais, de lazer, periferias, município, país. (LEFEBVRE, 2002)

As propostas racionalistas dominaram o planejamento urbano a partir do século XX, impondo a hierarquia, rigidez e lógica da divisão social do trabalho no espaço das cidades, de modo a controlar seu uso e seu processo de produção. A dimensão que as cidades industriais atingiram trouxeram ao centro das discussões questões como habitação, mobilidade e problemas sanitários. Consolidou-se um planejamento urbano visando uma organização espacial que atendesse às demandas da indústria e do crescimento econômico. (MONTE-MÓR, 2006)

A principal herança deste modelo de planejamento foi o zoneamento do uso do solo, suportado pelas teorias sociais e econômicas norte-americanas e atendendo à necessidade crescente de impor uma ordem disciplinada ao espaço da cidade, de modo a evitar os conflitos potenciais da justaposição de múltiplas classes, etnias, credos e cultura, sob o interesse do capital. (MONTE-MÓR, 2016)

Segundo Rocha (2001), o zoneamento surge da necessidade de organizar a cidade, especificamente, a cidade que sofria os efeitos da Revolução Industrial. Nascido na Alemanha, a regulamentação difunde-se pela Europa até chegar aos Estados Unidos, em 1916. De acordo com Feldman (2008), a regulamentação feita sobre o uso do solo em Nova York aliou os interesses dos proprietários e empreendedores imobiliários de proteger seus investimentos. Ambas as autoras apontam que este tipo de zoneamento baseado no *zoning* norte-americano teve significativa influência na América Latina. Rocha (2001) ressalta que, a transposição deste zoneamento, com conceitos elaborados para cidades desenvolvidas e em contexto diverso, resultou em medidas de controle que mais serviram como barreiras ao desenvolvimento do que para sua promoção.

Para Feldman (2008), no contexto de centralização do aparato estatal e de integração nacional advindos com o Estado Novo (1937 – 1946), este urbanismo fortemente influenciado pelo urbanismo norte-americano inseriu-se na administração pública, com ênfase na técnica, eficiência e racionalidade – tendência que se consolida no período democrático seguinte e se institucionaliza na ditadura militar. O zoneamento é apontado como instrumento de controle básico para os problemas urbanos, dividindo o território em setores que agregam diversos parâmetros de uso e ocupação do espaço.

Villaça (1999) alega que o planejamento tecnocrático instaurado no século XX fundamentava-se em um processo de alienação da realidade, sustentado por discursos e sem efetividade prática, passando do máximo da complexidade e rebuscamento técnico até o simplório e generalista. O zoneamento se consolida de forma descolada das elaborações teóricas e separado do plano diretor e do planejamento urbano discurso. Esse instrumento, por si só, passa a constituir-se, de fato, a essência do planejamento nas cidades brasileiras.

De modo semelhante, ao fazer um panorama sobre a gestão urbana na Argentina, Reese (2006) expõe que o urbanismo local tomou para si as ideias racionalistas de forte cunho tecnocrático, centrando-se na figura de um *Plan Regulador* com enfoque funcionalista e tecnicista. Através do zoneamento, formularam-se rígidas classificações das atividades, acompanhadas de índices de controle do uso do solo, prática que por vezes perdura até os dias atuais, engessando a realidade e as práticas socioespaciais.

Conforme Pereira (2002), a prática do zoneamento foi se afastando dos objetivos iniciais como instrumento de ordenação sócio-política, tendo incorporado conceitos de neutralidade e cientificidade. Assim, apesar de se propor a ordenar a cidade, o que ocorre de fato, historicamente, é o fortalecimento do padrão de segregação social do espaço, a hierarquização setorial e funcional e a desqualificação do espaço urbano.

González (2013) aponta que uma abordagem mais crítica ao planejamento urbano modernista e funcionalista passa a fazer parte das novas disciplinas de sociologia e geografia urbanas das últimas décadas do século XX. Reconheceu-se que o planejamento vigente não proveu as respostas necessárias para as carências sociais e de infraestrutura que assolavam as cidades. Não à toa, na redemocratização

brasileira, as propostas que se articulam dentro da política urbana e do planejamento concentram-se em questionar as concepções anteriores.

A partir dos anos 1990, temas da reforma urbana e dispositivos voltados para a promoção da justiça social na cidade entram nas pautas também das políticas urbanas, marcando o início de um processo de politização do planejamento no Brasil (VILLAÇA, 1999). Na Argentina, após um período neoliberal em que são transferidas ao mercado as funções da prática urbanística, o planejamento ressurge nos anos 2000 como prática focada nos processos socioespaciais, articulada com a gestão urbana e os instrumentos de ação (REESE, 2006).

Nesse contexto, promoveu-se o debate sobre o planejamento também supralocal e metropolitano, em que novas territorialidades são vislumbradas para o planejamento e gestão, para além da divisão municipal. Em meio a uma realidade urbana de múltiplas e variadas possibilidades de arranjos territoriais, o desafio de adequação da estrutura institucional à realidade socioespacial torna-se uma pauta relevante e adentra os estudos e discussões. (GONZÁLEZ, 2013)

No caso brasileiro, o texto constitucional de 1988 reforça o poder local e traz o Plano Diretor municipal como principal instrumento de planejamento urbano. Contudo, as metrópoles e arranjos regionais, que se espalham sobre mais de uma unidade federativa, ficam fracionadas sob diferentes entes planejadores e gestores. Como González (2013) aponta, com todos os méritos do planejamento efetivado em escala local, a realidade urbana que extrapola o recorte municipal torna-se dependente de uma solidariedade entre as unidades na implementação de políticas públicas territoriais coerentes e compartilhadas – que muitas vezes vêm acompanhadas de tensões ou não são totalmente implementadas.

Ainda que superando em partes o período racionalista e tecnicista anterior, o planejamento efetivado localmente na atualidade sofre para acompanhar as transformações socioespaciais e em se adaptar às novas necessidades e complexidades das cidades contemporâneas. Saboya e Netto (2010) criticam os Planos Diretores atuais e seus instrumentos de controle de uso e ocupação do solo que atuam a partir de conjuntos de regras aplicados verticalmente sobre os processos de produção do espaço, de modo genérico e simplista. Neste contexto, o zoneamento do uso do solo ainda permanece como principal instrumento de controle da ocupação urbana, replicando a lógica funcionalista e segregacionista já criticada pelos estudiosos urbanos anteriormente. Estes instrumentos, assim, continuam a definir

modelos espaciais de cunho técnico, em uma representação estática da realidade presente e da expectativa futura.

Rolnik (1997; 2003) defende um modelo urbanístico mais heterogêneo e pluridimensional, baseado na noção de cidades múltiplas, que abranja o legal e o ilegal, o formal e o informal. A autora ressalta a necessidade de planos mais estratégicos, menos deterministas, que objetivem a integração e não reduzam a forma urbana à soma de intervenções isoladas; a autora enxerga a cidade como uma estrutura continuada e articulada em si. Saboya (2006) aponta que uma das grandes vantagens da elaboração de planos de caráter amplo, como os Planos Diretores, é exatamente a visão total sobre o espaço urbano, vinculando as ações e intervenções sobre este espaço sob uma estratégia global, articuladas para os objetivos desejados.

Desta maneira, nas aglomerações urbanas, que extrapolam o recorte municipal, o planejamento fracionado e isolado entre si não proporciona esta estratégia global. Conforme Moura e Cardoso (2008), a gestão destes arranjos urbanos é um processo de articulação complexo, ampliado pelas barreiras institucionais que fragmentam decisões que deveriam ser tomadas em consonância. A sobreposição de escalas, legislações, políticas e competências ampliam os impasses sobre esta situação.

No caso das aglomerações transfronteiriças, já que os limites territoriais desaparecem em relação ao fato urbano, os autores defendem a necessidade de se discutir a viabilidade de integração do planejamento e gestão. Se os instrumentos tradicionais não conseguem contemplar a complexidade desta realidade urbano-espacial, as relações e práticas ali efetivadas continuam acontecendo, à revelia do que diz a institucionalidade – mesmo que de modo ilegal e marginal. (MOURA e CARDOSO, 2008)

Para alguns autores, portanto, um planejamento conjunto representaria a integração e articulação dos objetivos e diretrizes, assim como a combinação de medidas e ações de controle e intervenção sobre a materialidade urbana, de modo a atingir objetivos comuns. No caso do planejamento sobre aglomerações transfronteiriças, o pesquisador Sergio Peña (2008) aponta que muitos de seus desafios são semelhantes aos enfrentados no planejamento metropolitano, por exemplo, no sentido de lidarem como o tema da coordenação e gestão de questões urbanas comuns. Nessa situação, o planejamento metropolitano é favorecido pela possibilidade institucional de um mecanismo de coordenação regional que prevalece

sobre os entes administrativos individuais. Já o planejamento urbano transfronteiriço enfrenta um paradoxo: as aglomerações transfronteiriças lidam com questões urbanas de nível municipal-local. Porém, pela sua posição territorial, é refém de tratados internacionais acordados pelos Estados-nação - que estão voltados mais para questões de nível nacional, como segurança e imigração, do que às questões “cotidianas” do urbano.

Uma agenda política do planejamento transfronteiriço deveria dar enfoque à sinergia e cooperação. Assim, o autor defende que o planejamento urbano transfronteiriço precisa de uma instituição ou organismo transnacional, com poderes legais para tomar decisões unas sobre como gerir o espaço construído do aglomerado, bem como implementar políticas transfronteiriças de uso do solo. Esta seria uma oportunidade em benefício da realidade local, inclusive rendendo menores custos de investimentos (PEÑA, 2008).

Na União Europeia, as fronteiras tornam-se alvos de programas específicos, voltados para o desenvolvimento destas regiões. Torrecilha (2013) destaca o programa “*Innovation & Environment Regions of Europe Sharing Solutions*” (INTERREG), lançado nos anos de 1990, visando estimular a integração dos espaços transfronteiriços por meio de financiamento de projetos conjuntos; e aborda também o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), instrumento que permite que entidades regionais e locais possam criar grupos de cooperação transfronteiriça com personalidade e reconhecimento jurídico dentro do grupo, sem a necessidade de acordos internacionais serem assinados e ratificados pelos Estados nacionais.

Na América Latina, Mena e Llugsha (2017) indicam algumas iniciativas nesse sentido. Os autores falam da “*mancomunidad de municipios*” existente em *Tulcán*, no Equador, e *Ipiapes*, na Colômbia, um acordo entre os governos locais para a administração conjunta de uma ou várias competências, no caso, cuidando conjuntamente do manejo de resíduos sólidos. Mencionam também casos de “*asociación*” ou consórcios, em que é estabelecida uma entidade de pessoa jurídica por um conjunto de sócios municipais, como no caso da região de Trifinio, na América Central, onde 45 municípios fronteiriços propuseram um plano de desenvolvimento conjunto. No Brasil e países vizinhos, os municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul (PR, Brasil), Dionísio Cerqueira (SC, Brasil) e *Bernardo de Irigoyen* (Misiones, Argentina), tiveram iniciativa semelhante, compondo o Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), voltado para o desenvolvimento regional comum.

Torrecilha (2013) levanta também a experiência em Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) que produziu o “Plano de Desenvolvimento Conjunto Rivera/Santana do Livramento”, de 1998. Diagnóstico único desenvolvido por grupo de técnicos de ambas as nacionalidades serviu de base para a elaboração de propostas comuns e conjuntas entre as duas cidades. A autora ressalta, entretanto, que o plano não foi implementado por questões de financiamento público.

Nas palavras de Moura (2016), a realidade espacial é de “um urbano que desafia a teoria urbana” (p. 106), diverso, desigual, conectado e excludente. Para a autora, deve-se pensar na organização de um sistema de governança de caráter interescalar, articulado, de cunho participativo e capaz de responder às diversas demandas sociais, à desigualdade e à fragmentação territorial.

Vainer (2002) discute sobre qual a escala pertinente ou prioritária para uma ação política eficaz. As cidades, ainda que apreendidas localmente, não podem ser percebidas em sua totalidade sem um olhar para as articulações regionais, nacionais e internacionais. Nas palavras do autor: “qualquer projeto (estratégia?) de transformação (...) exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos” (VAINER, 2002, p.25).

Moura (2016) argumenta que a articulação das escalas territoriais na elaboração das políticas públicas, assim como nas atividades de planejamento e gestão, torna-se essencial na tentativa de buscar respostas adequadas à realidade urbana contemporânea e suas novas demandas. Sendo assim, para o desencadeamento de mudanças em prol de uma maior equidade socioespacial, exigem-se estratégias que incorporem os processos e transformações urbanas em suas diferentes escalas.

Conforme o exposto pelos autores acima, entende-se que a abordagem e intervenção sobre o espaço urbano contemporâneo deve compreender e apreender os processos multiescalares e multiterritoriais que o produz, no sentido de absorver suas demandas, enxergar oportunidades e dar respostas adequadas a suas particularidades. As ações que dizem respeito ao ordenamento e gestão territorial devem estar em consonância – sejam elas de diferentes órgãos públicos, diferentes níveis de governo ou, em especial, de cidades de diferentes países. De modo geral, cabe pensar um planejamento de visão mais abrangente, capaz de reconhecer as morfologias espaciais existentes na atualidade e suas questões particulares – dentre elas as aglomerações urbanas transfronteiriças.

3 A TRÍPLICE FRONTEIRA

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, as cidades de Foz do Iguaçu (FI), no Brasil, *Ciudad del Este* (CE), no Paraguai, e *Puerto Iguazú* (PI), na Argentina, situadas junto do limite internacional de seus respectivos países, conformam uma aglomeração urbana transfronteiriça, conhecida como Tríplice Fronteira (TF). Ainda que as cidades da Tríplice Fronteira existam desde meados do século XX e já mantivessem relações entre si, as transformações nos processos socioespaciais iniciadas no final do século XX, abordadas no primeiro capítulo, vão reestruturar a lógica de produção deste espaço, a partir de conexões e dinâmicas conjuntas, conformando uma aglomeração única.

Diversos autores e pesquisadores já estudaram estas cidades enquanto uma unidade socioespacial, analisando aspectos que caracterizam esta localidade de maneira unificada e singular. Ao levantar o modo de representação desta aglomeração no meio científico e na mídia, Rabossi (2011) chegou no padrão de uma “unidade urbana singular” (p.42, 2011). O uso do termo “Tríplice Fronteira” para se referir à localidade como um todo também se mostra um padrão. A denominação extrapolou o caráter descritivo inicial – característica geográfica que não lhe era exclusiva - para se tornar substantivo próprio, seja tanto no meio acadêmico como nos cotidianos locais e externos. Conforme o autor aponta, a partir dos anos 1990, “Tríplice Fronteira” torna-se um local específico e identificado. Um lugar socialmente construído, com características próprias, a partir de processos que se desenrolaram historicamente. (RABOSSI, 2011)

Em sua análise sobre as territorialidades transfronteiriças ali produzidas, Cury (2010) conclui que a TF é uma **unidade socioespacial e geoeconômica**, compreendendo um espaço transfronteiriço que influi na dinâmica social e política dos três países nos quais qual se insere. As barreiras jurídicas decorrentes das divisões administrativas estatais, que impossibilitam uma atuação pública sobre o todo, portanto, não impedem a fluidez das relações dos habitantes com as cidades. A população da TF compartilha seus territórios a partir de oportunidades de trabalho, consumo e acesso a serviços e equipamentos socioculturais.

Carneiro (2014), ao estudar os processos de transfronteirização na Tríplice Fronteira, descreve-a como uma região emblemática, em função de sua localização e importância histórica e econômica. Trata-se de um espaço de múltiplas interações,

dinamizado pela globalização da economia, o comércio internacional e a consequente flexibilização do conceito de fronteira. Assim, a intensificação dos processos de transfronteirização na contemporaneidade produziu novas características para as cidades da TF, com efeitos positivos e negativos.

Marques (2017), em sua análise sobre a integração territorial da TF, sintetiza:

“A Tríplice Fronteira é parte do processo de Globalização. Esta se dá nas relações de integração transnacional e transcultural e numa densidade e ritmo não programados que implica em graus diferenciados de ação e cobertura quer sobre cada pessoa, quer sobre cada Nação, e infere benefício ou malefício. Se caracteriza pelo avanço de fronteiras materiais ou imateriais e representa fatos, quer cultural, informativo, ambiental, econômico, ou jurídico, entre outros.” (MARQUES, p.136, 2017)

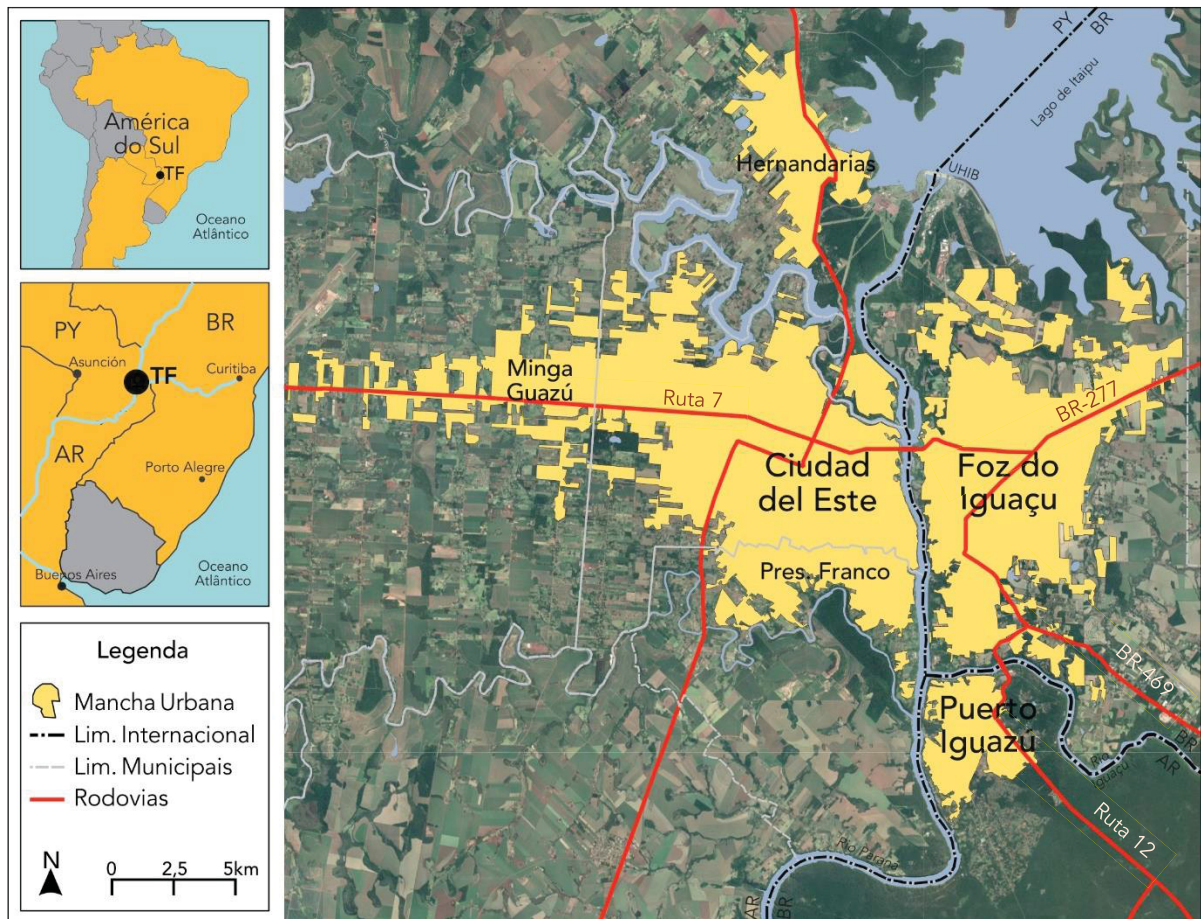
Rabossi (2011) observa que as relações transfronteiriças nesta localidade são tantas e de tamanha intensidade que o limite internacional pode ser percebido como uma abstração em um espaço urbano contínuo. No entanto, ressalta que é exatamente pela presença da linha demarcatória e pelo fato de cada cidade pertencer a um país diferente que estes movimentos acontecem e estas relações se firmam. O estabelecimento de fluxos e interrelações não nega a fronteira em si, pois se baseia nas diferenças e particularidades provocadas pela presença do limite internacional, mantendo a questão nacional como condicionante destes processos.

Assim, este capítulo se propõe a revisar estudos, de modo a contribuir com a caracterização desta realidade transfronteiriça e suas articulações, além de trazer elementos para uma análise geral da materialidade urbana ali existente. Tomando como referência dados e informações de ocupação do solo urbano, o objetivo neste momento será entender a realidade material da TF e sua lógica de produção e estruturação, enquanto uma aglomeração transfronteiriça. As observações e conclusões levantadas aqui servirão posteriormente, no capítulo seguinte, ao relacionar e comparar estes dados com o planejamento urbano ali praticado.

Antes, porém, deve-se conhecer a inserção deste recorte no espaço geográfico. A Figura 1 apresenta a localização da Tríplice Fronteira no subcontinente sul-americano: no Leste paraguaio, no departamento denominado *Alto Paraná*; no Nordeste argentino, na província de nome *Misiones*; e na região Sul brasileira, no Oeste do estado do Paraná. As cidades estão situadas no complexo da Bacia do Prata, onde se encontram pontos famosos como a Usina Hidrelétrica de Itaipu (UHIB) e as Cataratas do Iguaçu.

Com relação às principais cidades de seus países, distam em torno de 330km de *Assunción* (PY), 650km de Curitiba (BR), 1070km de São Paulo (BR) e 1300km de *Buenos Aires* (AR). As rodovias de acesso à região são: a BR-277, que leva até Curitiba e ao Porto de Paranaguá, em conexão com outras estradas brasileiras; a *Ruta 7*, ligação até a capital paraguaia; e a *Ruta 12*, que faz a ligação com *Buenos Aires* e outras províncias argentinas. Estas rodovias são conectadas pela Ponte Internacional da Amizade (Ponte da Amizade), ligando o lado brasileiro e o paraguaio, e a Ponte Internacional Tancredo Neves (Ponte da Fraternidade), ligando o Brasil (via BR-469) e a Argentina.

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA



FONTE: Google Earth (2019). Elaborado pelo autor (2020)

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO

A análise da formação histórica da Tríplice Fronteira feita por Silva (2014) traz que as primeiras formas de ocupação europeia na região remetem ao período colonial. No século XVI, tanto os espanhóis como os padres jesuítas fundaram povoados e missões jesuíticas nos arredores do Rio Paraná. O Tratado de Madrid, de 1750, demarcou novas divisas entre as colônias portuguesa e espanhola, definindo o que se tornaria o atual limite internacional. Até o final do século XIX, a ocupação na região esteve vinculada às atividades extrativistas, voltadas para a exportação de erva-mate e de madeira, por meio de um sistema de *obrages*⁴ espalhadas ao longo dos rios locais e com características basicamente rurais.

Conforme Cury (2010), mesmo com a independência das colônias e a formação dos novos Estados sul-americanos, a presença brasileira na região era fragmentada e frágil até esse momento. Os Rios Paraná e Paraguai serviam como principal meio de acesso ao interior do continente, propiciando uma conexão mais intensa com *Buenos Aires*, onde desembocam. Diversos povoados vinculados a tais atividades surgem ao longo destes rios – dentre eles o que viria a ser Foz do Iguaçu, a primeira das cidades da TF.

Em 1888, é criada a Colônia Militar de Foz do Iguaçu, alinhada com a estratégia do governo central brasileiro de garantir a ocupação de áreas periféricas. Uma contagem da população local à época revelou a forte presença estrangeira na área: a população do povoado totalizava 324 habitantes, dos quais 307 eram paraguaios ou argentinos. Em 1914, é oficialmente criado o município de Foz do Iguaçu, mas a colônia não prosperou e a população da cidade manteve-se pequena e de origem não brasileira, em sua maioria. (SILVA, 2014)

É nas proximidades da década de 1930 que os Estados brasileiro e argentino passam a exercer maior intervenção nesta região, efetivando novas políticas de controle e ocupação. Marca-se aí o início das frentes de colonização gaúchas e de descendentes de europeus, com a formação de uma rede urbana no Sudoeste e Oeste paranaense, na província argentina de *Misiones* e, em menor nível, na porção Leste do Paraguai. Em 1939, se configura uma ocupação de características urbanas

⁴ Empresas privadas de extração de transporte de erva-mate e madeira (SILVA, 2014)

em *Puerto Iguazú*. Em 1943, é criada a *Comuna de Iguazú*. Também é desse período a criação dos Parques Nacionais do Iguazu (PNI-BR) e *Iguazú* (PNI-AR). (CURY, 2010; MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2010; SILVA, 2014)

A segunda metade do século XX veio acompanhada de uma série de intervenções estatais na região que, ainda que ligadas aos interesses estratégicos nacionais, permitiram aumentar a comunicação e intercâmbio entre as cidades, reduzindo o isolamento geográfico dentro de seus respectivos países. Esta lógica propiciou a fundação da cidade *Puerto Flor de Lis*, atualmente *Ciudad del Este*, em 1957, junto do local onde na década seguinte (em 1965) seria construída a Ponte Internacional da Amizade. A obra não só conectaria as ocupações urbanas ali próximas como também seria extensão física da futura BR-277 (em 1969), rodovia que liga o Oeste paranaense – e, a partir dali, o Paraguai – até o Porto de Paranaguá. Em 1985, é inaugurada a Ponte Internacional da Fraternidade entre Foz do Iguazu e *Puerto Iguazú*. (REOLON, 2012; SILVA, 2014)

A intervenção de maior impacto localmente, porém, ocorreu nos anos 1970 e primeiros anos de 1980, quando tem início a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional (UHIB), no Rio Paraná. A necessidade de acomodar milhares de trabalhadores em uma área sem infraestrutura e serviços básicos transformou o cenário existente. Segundo Kleinke *et al* (1996), as obras geraram 50 mil empregos diretos. Conforme se verifica na Tabela 01, com o início do empreendimento, todas as cidades da TF, até então com populações totais que somadas não passavam de 100 mil habitantes, tiveram significativo acréscimo populacional – em especial do lado brasileiro. Após o término da construção, em 1984, esses números não diminuíram: os imigrantes permaneceram nas cidades.

Silva (2014) expõe que estas diversas obras de infraestrutura que ocorrem a partir da segunda metade do século XX permitiram a transformação da realidade local. A Tríplice Fronteira atual passa a ser formada nesse período, configurando uma dinâmica socio-econômica-cultural distinta das anteriores. A construção de estradas, pontes e aeroportos permitiu a circulação cada vez maior de bens e pessoas, incrementando as atividades comerciais e turísticas, em detrimento da economia agrícola e extrativista anterior. Configurou-se, assim, uma nova sociedade, de caráter urbano, baseada na conexão e dependência mútua entre as cidades, inserida em redes mundiais de comércio e serviços – e nos processos reestruturantes globais.

3.2 A TRÍPLICE FRONTEIRA NA CONTEMPORANEIDADE

O processo iniciado nas últimas décadas do século XX veio acompanhado de novas questões urbanas e socioeconômicas para a Tríplice Fronteira. Em levantamento elaborado pela Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu (PMFI), observou-se que a construção da usina gerou um processo inflacionário que atingiu diferentes setores, como o imobiliário, em função da alta demanda por habitações, de bens de consumo, devido aos altos salários pagos aos seus funcionários, e na prestação de serviços privados, que direcionou suas ofertas às demandas provenientes da construção da usina, deixando de atender outras necessidades locais não relacionadas. A conclusão das obras e consequentes demissões alteraram o cenário. A cidade não teve condições de absorver os serviços especializados, levando ao fechamento de empresas e gerando desemprego. A população de menor poder aquisitivo se viu obrigada a ocupar espaços informais, tanto na busca por moradia como por oportunidades de trabalho. (PMFI, 2016)

O comércio transfronteiriço serviu como solução parcial. Concomitantemente à construção da usina, em 1979, o governo paraguaio cria uma zona franca na *Ciudad del Este*, com isenção de impostos para a importação de produtos, de modo a incentivar a economia da cidade. Ao longo dos anos 1980 empresários de diversas origens, como Oriente Médio e Leste Asiático, instalam-se na cidade e passam a comercializar produtos estrangeiros. Este fenômeno cresceu e atingiu significativo volume na década seguinte, gerando intensos fluxos de travessia das pontes internacionais e incorporando economicamente parte do contingente desempregado após a finalização das obras da usina, ainda que de maneira informal e na forma de “laranjas” e “sacoleiros”. (SILVA, 2014)

Conforme Carneiro (2014), esta dinâmica comercial de reexportação que se desenvolveu em *Ciudad del Este* é baseada em uma triangulação, a partir da importação de produtos provenientes dos Estados Unidos, China e Sudeste Asiático. Deste modo, o Aeroporto Internacional *Guaraní*, localizado nas imediações da cidade, tem sua movimentação principal feita por voos cargueiros provenientes de Miami, Hong Kong, Bogotá, Dubai e Santiago. Reolon (2012) destaca que o “turismo de compras” atingiu seu ápice na década de 1990, em função da abertura comercial brasileira e valorização do real frente ao dólar (REOLON, 2012). Em 1997, o volume

de comércio realizado na cidade foi estimado em 3,5 bilhões de dólares (CARNEIRO, 2014).

Atualmente, o ciclo de compras diminuiu. A desvalorização cambial brasileira no final dos anos de 1990, acompanhada de uma intensificação nas medidas anti-contrabando nas aduanas e em outros pontos de passagem nos anos seguintes, causaram novo impacto na realidade urbana local. Percebeu-se uma mudança nos investimentos privados: a área turística passou por requalificações, objetivando atrair um perfil de visitante de maior renda, com permanência e buscando lazer, ao invés do turista de curta estadia. (CURY, 2010)

O setor turístico beneficiou-se dessas mudanças. O conjunto de pontos de apelo turístico formado pelos Parques Nacionais, a UHIB e a própria zona franca continuou a demonstrar potencial de crescimento ao longo dos últimos 20 anos, atingindo escalas regionais, nacionais e internacionais. Isso influenciou a instalação de espaços de lazer, hospedagem, gastronomia e a qualificação estrutural de serviços que também impactaram a realidade socioespacial da Tríplice Fronteira, reforçando dinâmicas entre as três cidades, incluindo *Puerto Iguazú* e espaços urbanos não ligados ao turismo de compras. (CURY, 2010)

Concomitantemente, as políticas neoliberais e a formação de blocos econômicos como o Mercosul trouxeram novos papéis para as áreas de fronteira, que sentem de maneira mais direta os impactos das mudanças nas políticas de importação, com a abertura alfandegária e aproximação de sistemas fiscais. Conforme afirma Carneiro (2014), nas últimas décadas, a Tríplice Fronteira vem passando por um “profundo processo de integração transfronteiriça, repetindo os padrões de domínio de mercado, tecnologias, capitais e estratégias dos centros de poder do MERCOSUL” (CARNEIRO, 2014, p.246).

Rhi e Oddone (2013) destacam que o acordo não pôs fim às fronteiras nem às interações que ali já existiam, mas as redimensiona, tornando-as mais visíveis. Se por um lado há uma tendência à desmilitarização e ao fim da postura defensiva nas fronteiras do Cone Sul, por outro a abertura comercial estimula novos fluxos e intensifica a passagem de bens e pessoas, ao mesmo tempo em que se institui maior controle aduaneiro e migratório. São processos que impactam diretamente na realidade socioespacial fronteiriça e que remoldaram suas territorialidades ao longo destas duas décadas de consolidação.

Ciudad del Este atualmente serve também como sede da economia agroindustrial que se desenvolveu por todo o Departamento del Alto Paraná. Segundo Lima (2011), atraídas pelos benefícios fiscais e pelo mercado do Mercosul, diversas indústrias se instalaram na região. Conte (2017) analisa as atividades industriais na cidade e aponta que com a *Ley de Maquila*, de 2000, diversas indústrias “maquiladoras” foram atraídas à área em busca dos reduzidos custos de produção – das quais a maioria contava com capital brasileiro.

Conforme análise de Cardin (2010) acerca dos papéis econômicos das cidades da Tríplice Fronteira, o autor demonstra que *Ciudad del Este* é de grande importância no cenário paraguaio, sendo responsável por metade do Produto Interno Bruto do país. Este fenômeno contribuiu para que a mancha urbana extrapolasse seus limites municipais, formando uma conurbação com três cidades vizinhas: *Presidente Franco*, *Hernandarias* e *Minga-Guazú* – incluídas na Tabela 01 abaixo - totalizando uma população que ultrapassa 500 mil habitantes apenas do lado paraguaio (DGEEC, 2002; DGEEC, 2015).

Já a importância de *Puerto Iguazú* em um contexto nacional aparenta ser de menor nível, tendo em vista sua dimensão populacional em comparação com as vizinhas. A cidade percebeu menos os efeitos da construção da UHIB e do turismo de compras, conforme Kleinke et al (1996), desenvolvendo-se a partir das dinâmicas de comércio de fronteira e do turismo tradicional, baseado em pontos turísticos de contemplação, no uso de serviços hoteleiros de maior permanência, além de serviços de gastronomia e entretenimento. Esse setor, contudo, cresce em importância mundial como um todo, sendo responsável pelo recente afluxo de grupos financeiros internacionais na aglomeração.

Assim, segundo Cardin (2010), este potencial de circulação de pessoas, mercadorias e capital possibilitado pelas características geopolíticas da região serve como atrativo para um fluxo migratório constante. As taxas de crescimento populacional se mantiveram positivas nas últimas décadas, expandindo cada vez mais as cidades em sua dimensão territorial, levando à conformação da aglomeração atual, com população de aproximadamente 900 mil habitantes (TABELA 01) e de composição essencialmente urbana.

TABELA 1 – POPULAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS DA TRÍPLICE FRONTEIRA POR DÉCADA

Município	1970	1980	1990	2000	2010	2018 (est.)
<i>Ciudad del Este</i>	26.485	62.328	133.881	223.350	274.340	299.567
<i>Hernandárias</i>	13.281	28.188	41.922	64.074	72.641	79.036
<i>Minga-Guazú</i>	-	-	31.736	48.066	68.571	86.755
<i>Presidente Franco</i>	-	23.695	40.408	54.401	76.772	98.805
Foz do Iguaçu	33.966	124.789	190.123	258.543	253.962	258.823
<i>Puerto Iguazú</i>	3.001	10.250	27.984	32.038	42.849	55.163
Total	76.733	249.250	466.054	680.472	791.145	878.149

FONTE: IBGE (2010; 2019), DGEEC (2002; 2015), IPEC (2015)

3.3 INTERAÇÕES ESPACIAIS URBANAS TRANSFRONTEIRIÇAS

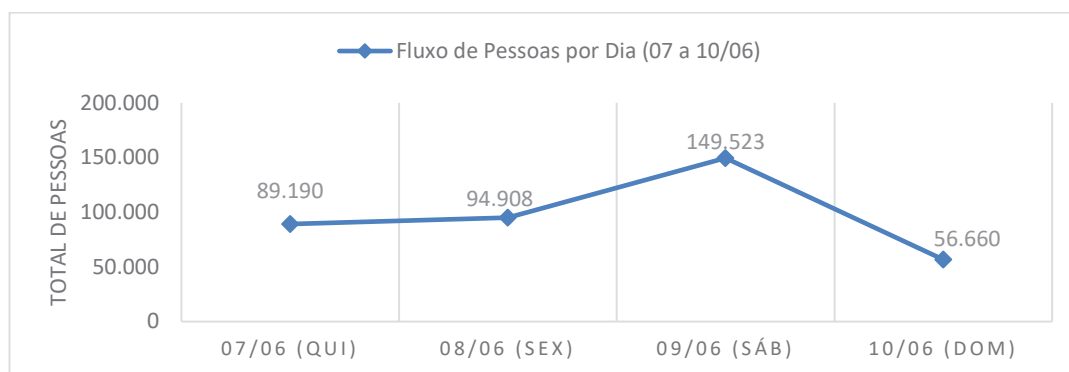
Esta breve revisão histórica apresentada demonstrou que parte importante do desenvolvimento da região da TF foi guiada tanto por dinâmicas de caráter transfronteiriço como por intervenções públicas em nível local, regional, nacional e internacional alinhadas às políticas de fronteira vigentes – características comuns no desenvolvimento das aglomerações de fronteira na contemporaneidade. Nos processos geoeconômicos contemporâneos as atividades de setores como o turismo, o comércio internacional, são reforçadas, fazendo do limite internacional não mais uma barreira, e sim como um elemento potencializador destas relações.

Comércio de fronteira, a dinâmica agroindustrial regional, as maquiladoras paraguaias alimentando o mercado brasileiro, a dinâmica do turismo, as relações cotidianas de consumo local, de trabalho e de uso de equipamentos e serviços, entre outras. Para além dos vínculos históricos, na atualidade, a dissimetria espacial existente na Tríplice Fronteira, em termos de oferta de bens e serviços, gera, cotidianamente, múltiplas dinâmicas e fluxos intercidades que configuram uma realidade compartilhada, uma contínua circulação de pessoas em um mesmo território, configurando um espaço urbano próprio; um espaço transfronteiriço (CARNEIRO, 2014).

De modo a dimensionar estes fluxos, recorreu-se ao levantamento de pessoas e veículos que transitam nas pontes internacionais da Tríplice Fronteira, realizado anualmente, desde 2011, pelo Centro Universitário Dinâmica Cataratas (UDC). A pesquisa se dá por meio da mobilização de mais de mil estudantes que se mantêm por um período de quatro dias, 24 horas por dia, contabilizando os veículos e pedestres transeuntes, conforme sua categoria e horário de circulação.

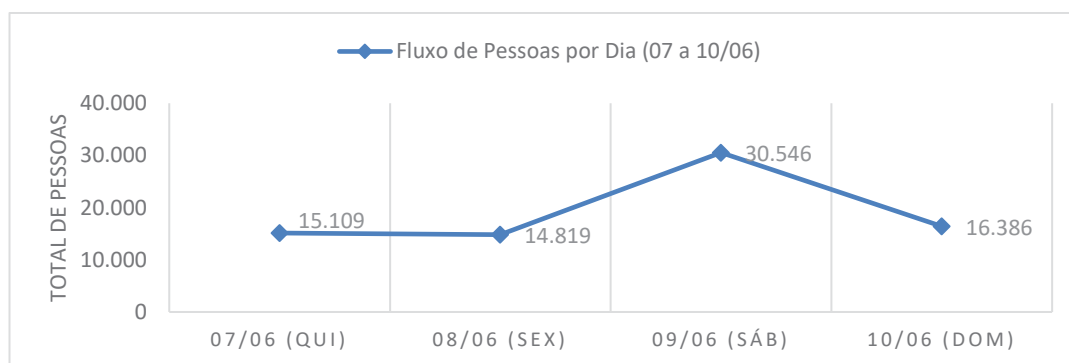
Em 2018, a pesquisa transcorreu entre os dias 07 e 10 de junho, ou seja, de uma quinta-feira a um domingo. Conforme exposto no Gráfico 1, na Ponte da Amizade foi contabilizada a travessia de 92 mil pessoas nos dias úteis e aproximadamente 150 mil nos sábados. Nos domingos, dia em que parte do comércio local está fechado, o fluxo caiu para aproximadamente 57 mil pessoas. Já na Ponte da Fraternidade, como é possível visualizar no Gráfico 2, estes números são menores, sendo em torno de 15 mil pessoas nos dias úteis, aproximadamente 30 mil no sábado e 16 mil no domingo. (UDC, 2018)

GRÁFICO 1 – FLUXO TOTAL DE PESSOAS NA PONTE DA AMIZADE POR DIA



FONTE: UDC, 2018

GRÁFICO 2 – FLUXO TOTAL DE PESSOAS NA PONTE DA FRATERBUDADE POR DIA



FONTE: UDC, 2018

Estes dados permitem ter uma noção da dimensão dos fluxos transfronteiriços na Tríplice Fronteira. Esta informação remete ao levantado por Machado (2005): as populações fronteiriças tendem a buscar do outro lado do limite internacional melhores oportunidades econômicas, sociais e de consumo, tornando a zona de fronteira local de atração de fluxos de trabalho, de capital, de consumo de serviços e de uso do solo.

Estas interações espaciais cotidianas, com alto grau de troca entre as populações e grande dinamicidade, são representativas do tipo “sináptico” de interação, apresentado anteriormente. A autora, inclusive, destaca a Tríplice Fronteira como o caso de aglomeração urbana mais famoso desta categoria.

Estas relações provêm das inúmeras dinâmicas cotidianas definidas a partir de atividades econômicas, sociais e culturais, produzindo materialidades urbanas com determinadas características específicas a tais relações. Nesse sentido, vale entender como se configura a aglomeração transfronteiriça da TF em sua forma urbana e características de uso e ocupação e como se relacionam com os limites internacionais e a área fronteiriça.

3.3.1 Evolução da ocupação e da forma urbana da aglomeração

Na medida em que as dinâmicas se desenvolveram na Tríplice Fronteira, suas respectivas cidades foram adquirindo características materiais específicas e particulares aos processos que produzem este espaço. A forma urbana vai se transformando conforme os processos socioespaciais contemporâneos também vão modificando o papel das cidades e seu modo de funcionamento. As manchas urbanas evoluem refletindo as novas formas de organização socioespacial.

Nesse contexto, é válido observar e analisar como foi se transformando a forma urbana da Tríplice Fronteira, de modo a contribuir para a interpretação deste fenômeno e do papel dos processos transfronteiriços no desenvolvimento desta espacialidade.

Para tanto, buscou-se um conjunto de dados apresentados pelo *Joint Research Centre (JRC)*, serviço de pesquisas científicas da Comissão Europeia, órgão executivo da União Europeia. A organização disponibiliza gratuitamente uma plataforma que permite o acesso e *download* de informações sobre os assentamentos urbanos em escala mundial. O projeto, denominado “*Global Human Settlement Layer*” (GHSL), faz uso de diferentes imagens de satélites em momentos históricos distintos para, utilizando dados estatísticos censitários, analisar e classificar a cobertura do solo urbano ao longo do tempo. Permite, assim, observar a evolução dos assentamentos humanos no mundo e analisar como a forma urbana se transforma ao longo do tempo.

A obtenção dos dados foi realizada por meio do *download* dos arquivos matriciais de tipo *raster* no *site* do GHSL, os quais foram trabalhados por meio do

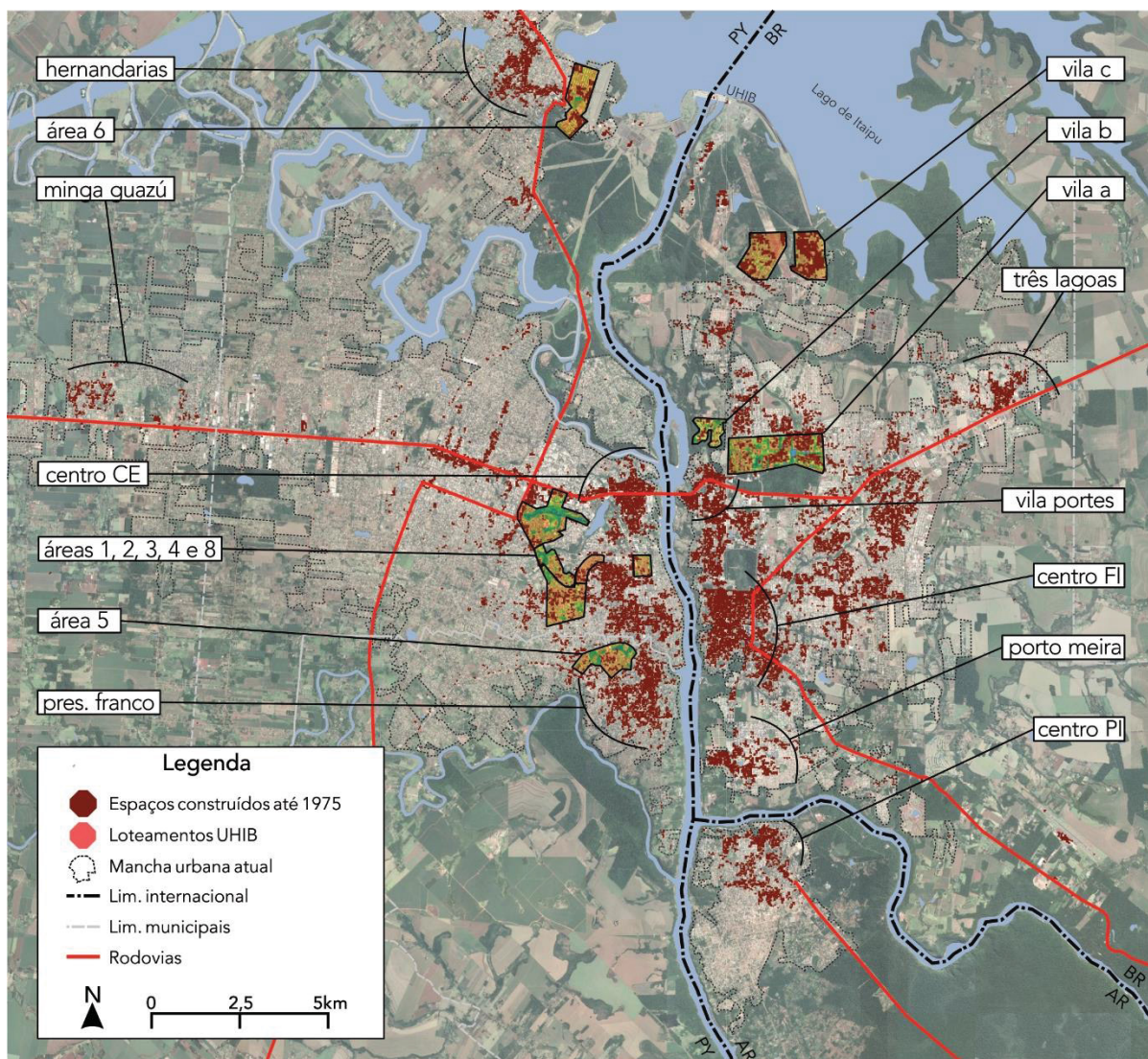
software QGIS e suas ferramentas de análise espacial. Para verificação da mancha urbana da Tríplice Fronteira, foram utilizados os dados “*Global Human Settlement built-up areas*” (GHS-BU), que classificam o solo apenas pela presença ou não de assentamento humano em quatro diferentes momentos: 1975, 1990, 2000 e 2014. Abrange, desse modo, o período final do século XX e inicial do século XXI, cobrindo temporalmente as transformações socioeconômicas relatadas anteriormente.

Seguindo de modo cronológico, o mapa a seguir (FIGURA 2), destaca todas as áreas construídas até 1975, ou seja, visualiza-se a mancha de ocupação das cidades da Tríplice Fronteira até aquele momento histórico específico (a imagem de satélite de fundo é atual). Observa-se a aglomeração urbana da TF e todas as áreas construídas naquele momento, assim como os limites estatais e as principais rodovias de conexão existentes na área. Cada ponto colorido⁵ representa uma área onde se detectou a presença de assentamento humano, correspondendo a 30 metros na realidade. Regiões e bairros específicos onde há maior concentração de pontos foram indicados e nomeados⁶ no mapa.

⁵ Os pontos originais foram realçados, sem alterar sua posição e número, para facilitar a visualização das informações nesta escala do mapa.

⁶ Utilizou-se de nomes de bairros e regiões conforme denominações oficiais das prefeituras municipais.

FIGURA 2 – ESPAÇOS CONSTRUÍDOS NA TF ATÉ 1975



Fonte: GHSL (2016); Google Earth (2019); SOUZA (2012). Elaborado pelo autor (2020).

Em 1970, a população total da aglomeração era de aproximadamente 75 mil habitantes. Em 1980, praticamente atingiria os 250 mil habitantes, um crescimento de 225% em dez anos. Dessa maneira, em 1975 a aglomeração estava no início de um intenso processo de expansão populacional que se prolongaria nas décadas seguintes. A construção da usina de Itaipu iniciou oficialmente em 1975 e o afluxo de trabalhadores já era parte da realidade neste momento, o que gerava os primeiros reflexos na materialidade.

Em Foz do Iguaçu, observa-se um núcleo de ocupação mais denso na área central da cidade, estendendo-se junto da margem do Rio Paraná até as imediações da Ponte da Amizade, na área conhecida como Vila Portes. Existem, porém, núcleos diversos espalhados pelo território: ao sul, na área de Porto Meira, próximo da

Argentina (então ainda sem ligação terrestre); a leste, em direção ao interior do estado, seguindo a BR-277, a área de Três Lagoas, então desconectado da mancha principal da cidade; e, ao norte, os bairros destinados aos funcionários da UHIB, tanto durante a construção como posterior operação.

Em *Ciudad del Este*, da mesma maneira, verifica-se um núcleo mais denso na área central e próxima da Ponte da Amizade, e uma ocupação mais dispersa, tanto em direção ao interior, ao longo da rodovia, como ao sul, chegando em *Presidente Franco*, município mais antigo da área. Já em *Puerto Iguazú*, então com menos de 10 mil habitantes, a ocupação era mais esparsa, concentrando-se na margem do Rio Iguaçu.

Auxilia na análise deste período o estudo elaborado por Souza (2012) sobre a produção habitacional da UHIB neste período, com objetivo de apreender a expansão urbana decorrente dos projetos implementados pela usina. Segundo a autora, a partir de 1974, deu-se início à construção de 11 conjuntos habitacionais voltados para a alocação dos funcionários da usina e suas obras, tanto do lado brasileiro (três, denominadas “Vilas”, de A a C) como paraguaio (oito, denominados “Áreas”, de 1 a 8). Estes conjuntos foram todos projetados e executados pela Itaipu Binacional. As tipologias da vizinhança seguiram uma classificação conforme a hierarquia dos postos de trabalho: administradores e engenheiros; seguidos de profissionais técnicos; e, por fim, os operários e trabalhadores de serviços menos qualificados.

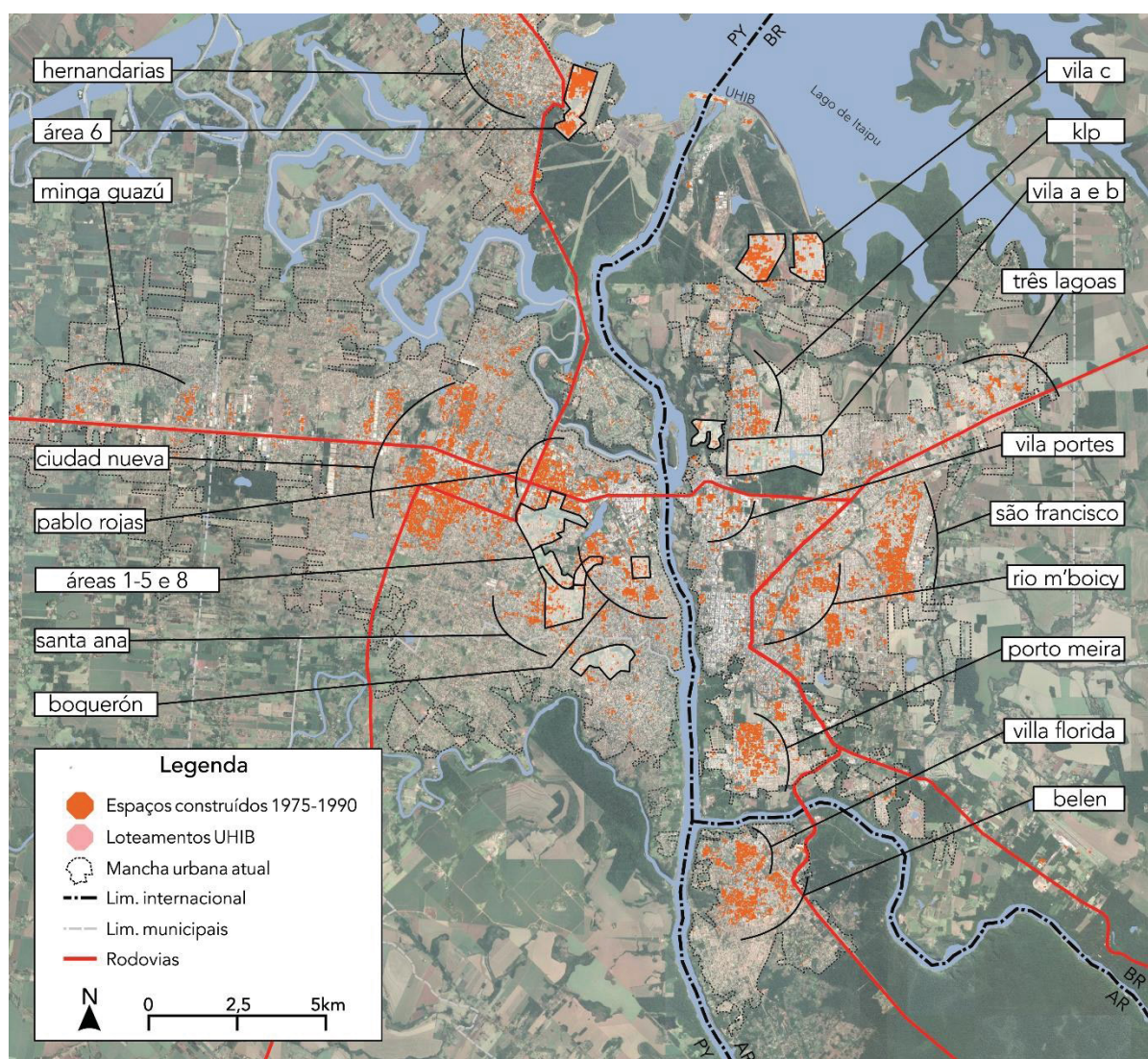
Os novos bairros foram posicionados espacialmente de maneira segregada entre si e da malha urbana principal. Estudo realizado pela Universidade Federal do Paraná à época, em convênio com o Governo do Estado do Paraná e a UHIB, apontava para a distância entre os núcleos e o desafio para sua interação e integração, assim como para as consequências negativas caso não fossem objeto de políticas sociais e urbanas (UFPR, 1974).

Assim, observa-se até aqui uma ocupação concentrada principalmente nas áreas mais próximas aos rios e à divisa internacional. A forma urbana demonstra uma atração para o centro da aglomeração. Os loteamentos implementados pela UHIB representam elemento importante na expansão urbana da época, tanto em termos populacionais como espaciais, redefinindo a forma e a estruturação das cidades. A localização de sua implantação propiciou processos de segmentação territorial e de segregação socioespacial, principalmente do lado brasileiro. Enquanto em *Ciudad del*

Estes novos bairros foram em parte posicionados nas margens da ocupação urbana existente, em Foz do Iguaçu foram isolados entre si e do tecido consolidado. As intervenções reconfiguraram o espaço urbano construído da cidade e sua lógica de estruturação até então. A tendência de atração para o centro da aglomeração verificada é substituída por uma estrutura mais linear Norte-Sul (UFPR, 1974).

Continuando, na Figura 3 a seguir, o mapa destaca as áreas construídas entre 1975 e 1990, ou seja, representa a expansão da mancha de ocupação das cidades da TF neste recorte temporal específico. A imagem-fundo, do Google Earth, permanece atual. Outras especificações do mapa anterior continuam válidas.

FIGURA 3 – ÁREAS CONSTRUÍDAS NA TF DE 1975 ATÉ 1990



Fonte: GHSL (2016), Google Earth (2019); SOUZA (2012). Elaborado pelo autor (2020).

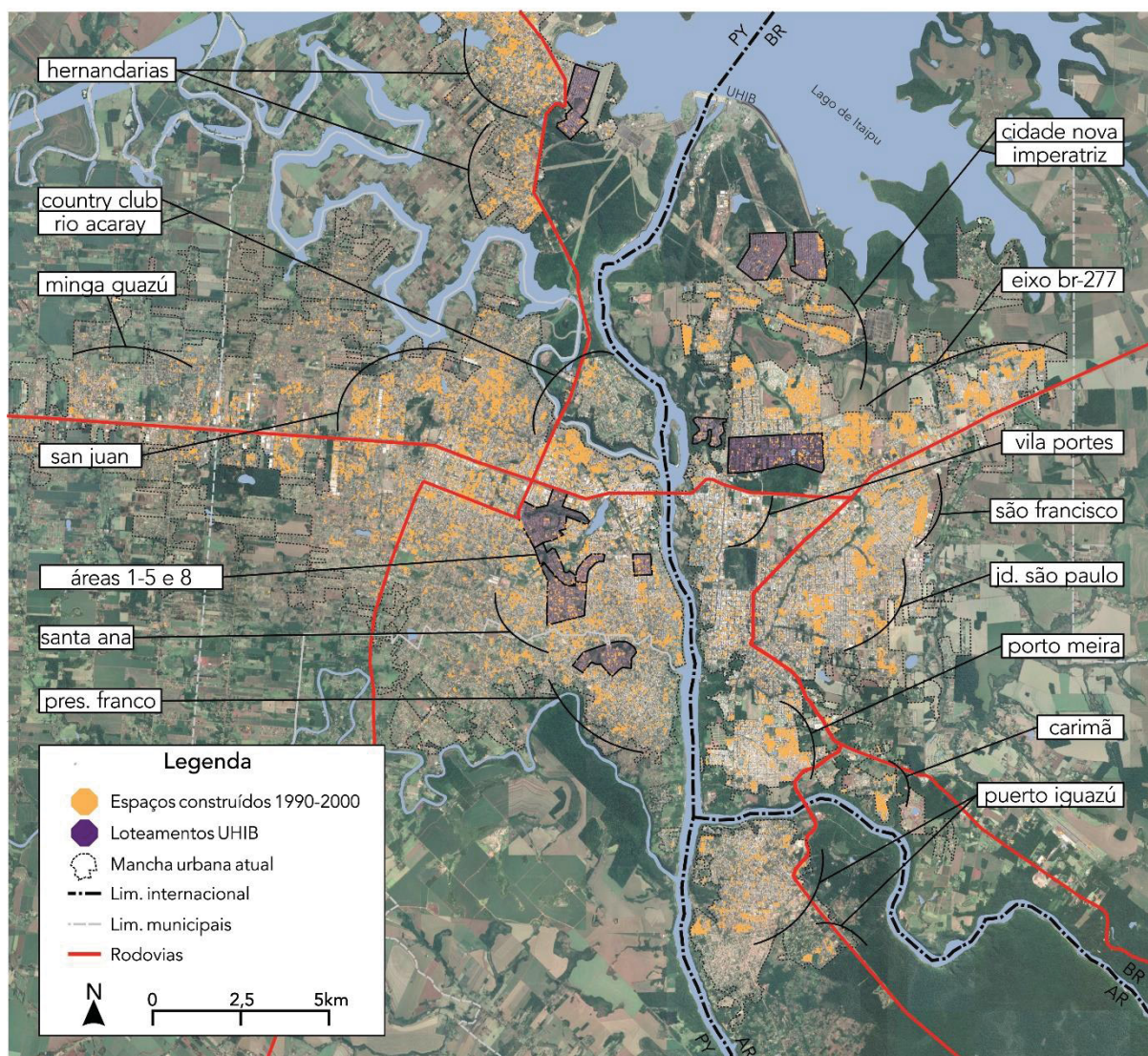
Em 1990 a população total da Tríplice Fronteira já passava dos 466 mil habitantes, um crescimento de 87% em relação ao marco anterior, 1980. A UHIB teve sua construção finalizada e foi inaugurada em 1984, dando fim ao ciclo de desenvolvimento ocasionado pela construção da usina (SILVA, 2014). Conforme levantado anteriormente, neste período o turismo de compras se intensificou, suprimindo parte da crise econômica local e mantendo a localidade como um polo de atração de pessoas – a população continuou crescendo, assim como a mancha de ocupação.

As expansões mais notáveis, conforme se observa na Figura 3, ocorreram em áreas fora das centralidades principais. No caso de Foz do Iguaçu, áreas como a Vila C, além das regiões do São Francisco e Porto Meira apresentam focos mais intensos de ocupação do território. Em 1985 é inaugurada a Ponte da Fraternidade, permitindo a conexão viária entre a cidade e *Puerto Iguazú* e incrementando as interações locais – especificamente Porto Meira e a cidade argentina ficam mais acessíveis uma em relação à outra, assim como *Puerto Iguazú* torna-se fisicamente mais integrada ao conjunto de cidades da Tríplice Fronteira. Isso já é perceptível pela população da cidade, que aumenta 180% em dez anos, e pela intensificação da ocupação por todo seu território, iniciando uma expansão da mancha em direção ao oeste e sul, nos atuais bairros de *Villa Florida* e *Belen*.

Em *Ciudad del Este*, percebe-se uma expansão da ocupação ao longo da rodovia, espalhando-se para o interior. O bairro *Pablo Rojas*, nas proximidades da área central, e a área denominada *Ciudad Nueva*, ambas adjacentes às rodovias locais, apresentam incremento mais intenso na ocupação. Percebe-se também uma consolidação da Área 6, em *Hernandarias*, e o preenchimento de vazios em áreas ao sul da centralidade, no bairro *Boquerón* e nas imediações das vilas construídas pela UHIB. Fenômeno semelhante acontece em outras áreas de Foz do Iguaçu, como na região KLP (próxima da Vila A), além de em Três Lagoas e na Vila Portes, bairro ligado às dinâmicas do turismo de compras.

A seguir, a Figura 4 apresenta os dados das áreas ocupadas de 1990 até 2000, ou seja, representa a expansão da mancha de ocupação das cidades da Tríplice Fronteira nesse período. As especificações anteriores continuam válidas.

FIGURA 4 – ÁREAS CONSTRUÍDAS NA TF DE 1990 ATÉ 2000



Fonte: GHSL (2016), Google Earth (2019); SOUZA (. Elaborado pelo autor (2020).

Em 2000, a população total da Tríplice Fronteira chegou a 680 mil habitantes, um crescimento de 46% no período. Neste momento específico, o ciclo do turismo de compras atingira seu máximo e começava a dar sinais de enfraquecimento, acompanhando as variações cambiais do final da década de 1990. Em contraponto, o turismo de caráter tradicional começa a ganhar força, intensificando os fluxos de visitantes circulando pela rede de hotéis, pontos turísticos e serviços voltados ao turista, como restaurantes. No mesmo período, o Mercosul é formado e entra em atividade, dinamizando as trocas comerciais entre os países e gerando novos fluxos comerciais. As primeiras maquiladoras e indústrias começam a se instalar em *Ciudad del Este*, dinamizando o cenário produtivo da cidade.

A imagem mostra que, apesar de um aumento populacional menos expressivo em porcentagem em relação aos períodos anteriores, a expansão da ocupação teve intensidade e dinamismo, tendo como principal característica sua difusão, que contribuiu para o espraiamento da mancha como um todo. Processos identificados anteriormente, como o avanço para o interior, se consolidaram e reforçaram a expansão da ocupação.

Em *Ciudad del Este*, este processo já anteriormente observado se perpetua, com a consolidação da ocupação de áreas seguindo o curso da *Ruta 7* e, a partir dali, para o interior. A área de *San Juan*, junto da rodovia, recebe indústrias e parques industriais. A mancha já se mostra mais espraiada que a de Foz do Iguaçu, ainda que a população da cidade não fosse maior que a da cidade brasileira, chegando no município de *Minga-Guazú*.

Ao sul, consolida-se a ocupação da mancha anterior, ao sul da centralidade e nas proximidades dos bairros da UHIB. Este processo propicia também a conurbação com o município de *Presidente Franco*. Ao norte, da mesma maneira, ocorre a ocupação de áreas em torno do Rio *Acaray*, tanto em *Ciudad del Este* como no município de *Hernandárias*, com a implementação do condomínio fechado *Parana Country Club*.

Em Foz do Iguaçu, a mancha avança em direção ao leste, seguindo um eixo de ocupações concentradas ao longo da BR-277, eventualmente conurbando áreas até então separadas do tecido principal, como Três Lagoas. De mesmo modo, a mancha expande-se nas regiões do São Francisco e Jardim São Paulo, avançando sobre as franjas do tecido anterior. Ao Sul da cidade, em Porto Meira, fenômeno semelhante ocorre, com expansão o em direção às rodovias e aproximando a região com o centro da cidade.

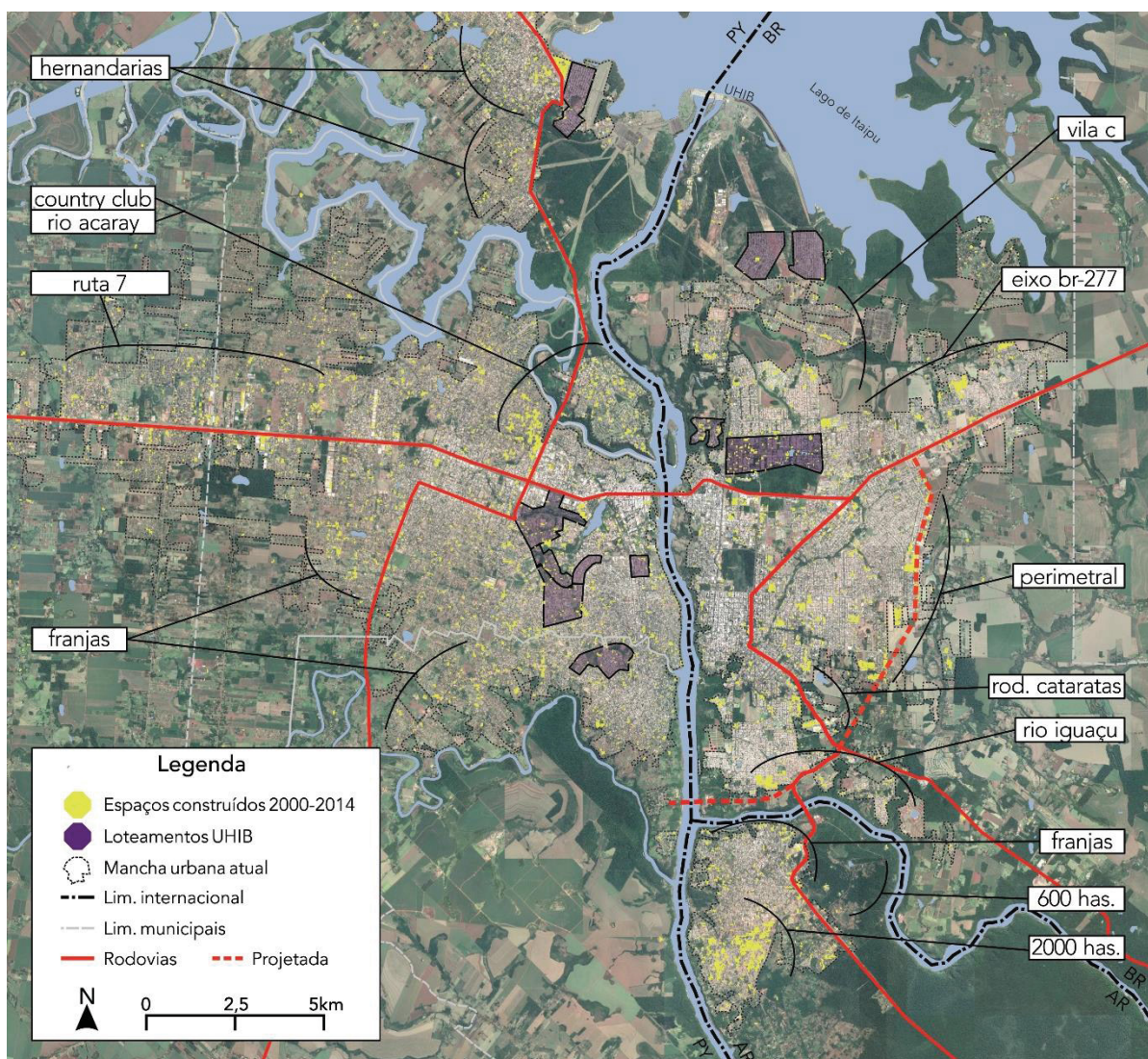
Ainda assim, perpetuam-se a ocupação de áreas desconectadas da mancha principal e segregadas do tecido urbano, em especial na região Norte da cidade, com diversos loteamentos espalhados pelos arredores da Vila C, em bairros como Cidade Nova, Polo Universitário e Porto Belo. Ao sul, ao longo da Rodovia das Cataratas, surgem assentamentos nas proximidades dos empreendimentos hoteleiros da área, como o Loteamento Carimã, vizinho ao hotel de mesmo nome.

Na cidade argentina, o crescimento populacional é de menor intensidade (+15%), mas o processo de expansão nas franjas da cidade continua, em especial em direção ao sul. Ocupações no bairro das Orquídeas também surgem, em área

desconectada do tecido principal consolidado, nas margens da Ruta 12 e próximo dos hotéis na rodovia.

Por fim, na Figura 5 estão destacadas as áreas construídas entre 2000 e 2014, ou seja, representa a expansão da ocupação das cidades da Tríplice Fronteira neste período. As especificações anteriores continuam válidas.

FIGURA 5 – ÁREAS CONSTRUÍDAS NA TF DE 2000 ATÉ 2014



Fonte: GHSL (2016), Google Earth (2019). Elaborado pelo autor (2020).

A população total da aglomeração chegou em aproximadamente 826 mil habitantes em 2010, um crescimento de 22% neste recorte de dez anos. Em Foz do Iguaçu, especificamente, a população estabiliza-se e chega a diminuir, ao passo que em *Puerto Iguazú*, *Ciudad del Este* e seus municípios metropolitanos os números mantêm-se positivos. Neste período, o fluxo de turistas atinge números recordes e o

ciclo do turismo torna-se a atividade econômica de maior importância. Da mesma maneira, os três países apresentam crescimento econômico, com aumento nas trocas comerciais e maior escoamento da produção regional via Tríplice Fronteira. (CARNEIRO, 2014; CURY, 2010)

Com relação à expansão da ocupação, de modo geral, ela ocorre em menor intensidade, ainda de modo difuso pelo território, com preenchimento de vazios internos ao tecido e em momentos mais concentrados nas franjas do tecido. Em Foz do Iguaçu, é perceptível o surgimento de assentamentos bem definidos e ocupados nas franjas do tecido urbano – sejam eles loteamentos regulares, condomínios privados ou ocupações irregulares. É perceptível que estes assentamentos seguem eixos das rodovias, como BR-277 e a Rod. das Cataratas, ou ainda rodovias projetadas, como a Perimetral Leste. Anunciada no início dos anos 2010, uma nova ponte entre Foz do Iguaçu e *Presidente Franco* teve sua construção iniciada em 2019, acompanhada de um contorno viário de acesso da BR-277 até a nova conexão. Nesta data do mapa, já é perceptível a ocupação de áreas ao longo deste trajeto.

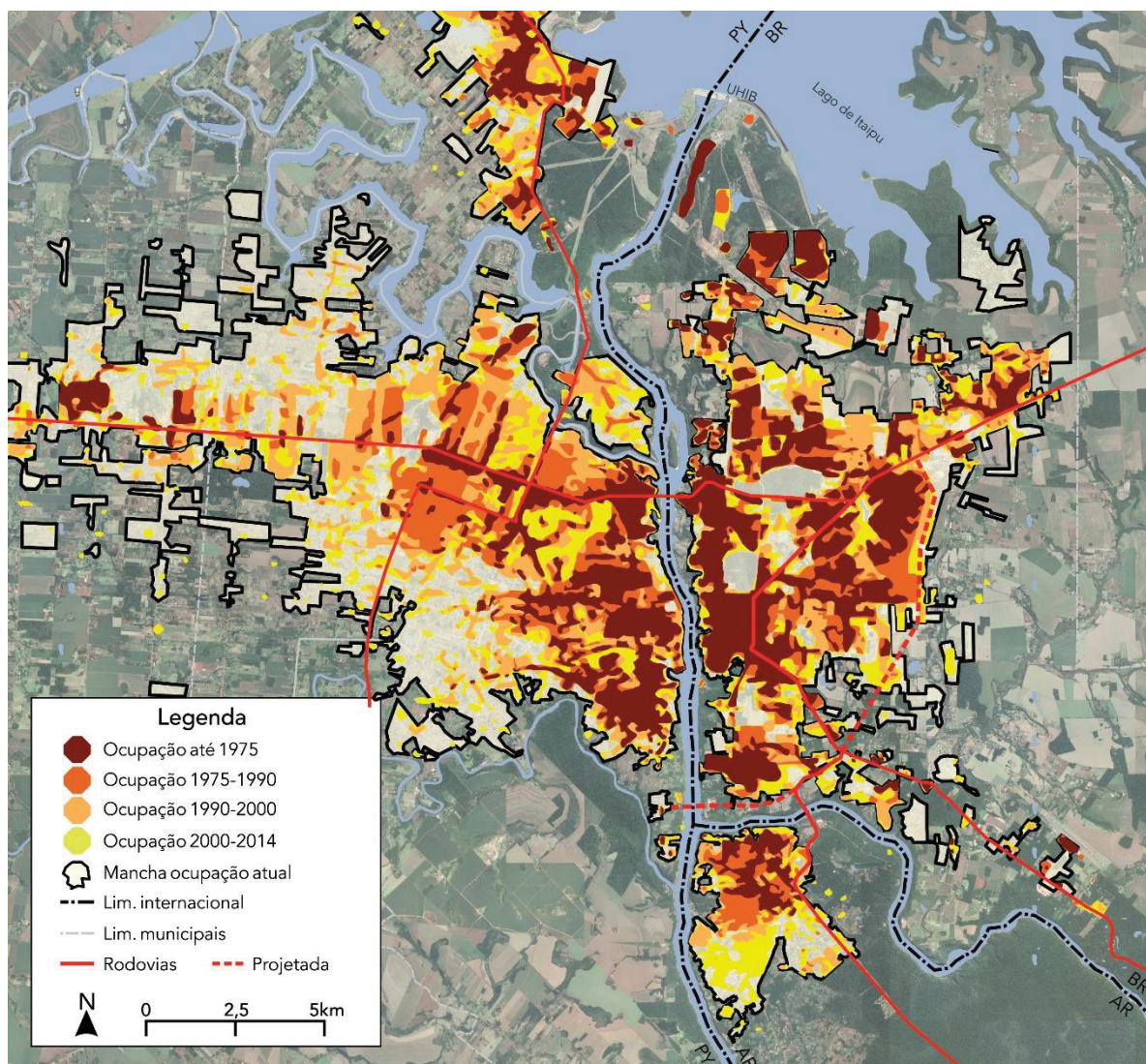
Em *Ciudad del Este* as novas áreas construídas seguem uma dinâmica pulverizada, cada vez mais interiorizada, periférica e de espraiamento da mancha de ocupação. Analisando as imagens de satélite de 2014, percebe-se que parte dessa ocupação nas franjas caracteriza-se como loteamentos urbanos espaçados entre si, não necessariamente seguindo adjacentes ao tecido preexistente. Com a baixa taxa de ocupação do território, muitos destes loteamentos e imóveis acabaram não sendo detectadas pelo algoritmo do sistema de dados utilizado. Assim, observa-se que os pontos destacados nas áreas periféricas tenderiam a ser em número maior do que o apresentado.

Já em *Puerto Iguazú* a expansão continua se dando ao sul da cidade, com maior intensidade na área denominada “2000 *Hectáreas*” (2000 ha), periférica ao tecido urbano principal e consolidado. O processo de ocupação desta área, assim como as questões de informalidade envolvidas serão abordados no próximo capítulo. Aponta-se também para o surgimentos de pontos na área verde adjacente à cidade, denominada “600 *Hectáreas*” (600 ha), que passa a receber hotéis e instalações turísticas, e também será detalhada posteriormente.

A partir destes dados chega-se ao mapa a seguir, na Figura 6. Nesta próxima imagem, as marcações dos mapas anteriores fornecidas pelo GHSL foram adaptadas,

de modo a simular e evidenciar as áreas e a forma como a mancha de ocupação evoluiu ao longo do tempo até seu formato atual.

FIGURA 6 – ÁREAS CONSTRUÍDAS NA TF DE 1975 ATÉ 2014



Fonte: GHSL (2016), Google Earth (2019). Trabalhado e elaborado pelo autor (2020).

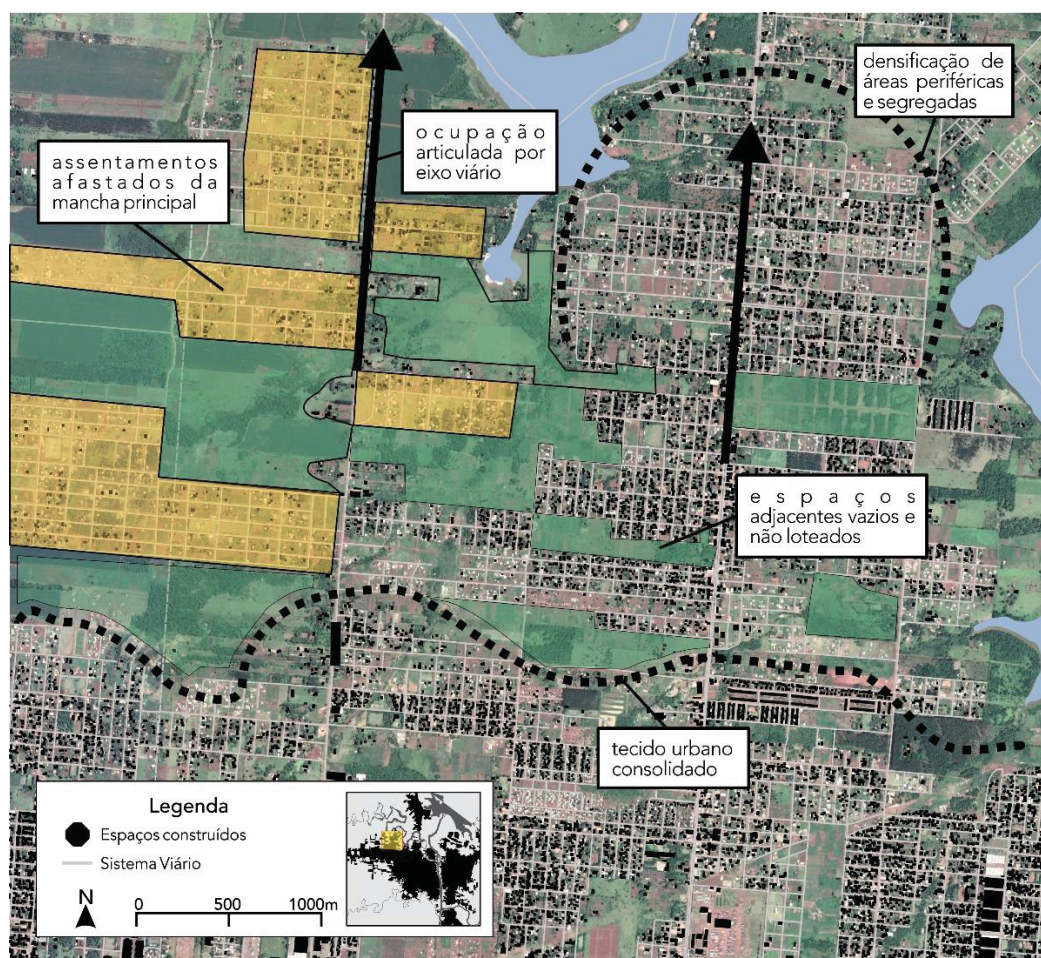
Analisando estas formas, percebe-se que de uma faixa de ocupação inicialmente próxima das margens dos rios, a mancha da TF expandiu-se em um processo de interiorização em relação ao limite internacional e de periferação em relação às centralidades. As vias principais servem como eixos articuladores desta expansão, notavelmente no caso de Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este*, junto às rodovias BR-277, BR-469 e Ruta 7.

Contudo, isso ocorre de modo fragmentado, sendo possível observar vazios entre áreas ocupadas, que eventualmente são preenchidos em períodos seguintes –

configurando, assim, um mosaico de cores nas áreas de maior expansão. Em *Ciudad del Este*, este processo é acompanhado do espraiamento da mancha, em que a ocupação se dá de maneira pulverizada a partir da Ruta 7, espalhando-se pelo território e conurbando-se com as cidades vizinhas. O resultado é uma mancha maior, mas de preenchimento menos denso e continuado. É perceptível que, ao longo do processo histórico de ocupação, ela seguiu o percurso dos eixos viários, em detrimento de se manter adjacente às áreas já ocupadas.

Exemplo desse padrão é visível na imagem de satélite abaixo (FIGURA 7), em que se observa como o desenho viário de padrão regular avança para o interior, abrindo ruas e quadras em áreas não ocupadas e afastadas, onde são implementados loteamentos separados fisicamente da mancha principal. Este padrão de ocupação se repete pelas áreas periféricas da cidade, intercalando áreas vazias e áreas loteadas/ocupadas, tornando difícil definir o limite real entre cidade e campo.

FIGURA 7 – PADRÃO DE OCUPAÇÃO PERIFÉRICA EM CIUDAD DEL ESTE



FONTE: Google Earth (2019). Elaborado pelo autor (2020).

Essa dificuldade justifica o porquê da macha de ocupação atual de *Ciudad del Este* ter uma dimensão tão maior que o período anterior (2014), conforme se verifica na Figura 6. Como já mencionado, existem áreas em que a análise visual das imagens de satélite demonstra que existe ocupação humana de características urbanas, mas que apresentam este padrão de composição entre urbano e áreas desocupadas, com menor densidade de ocupação, não sendo detectadas pelo algoritmo utilizado pelo GHSL.

Este padrão de ocupação das franjas se repete em menor intensidade em partes de Foz do Iguaçu. Na porção Leste da cidade, nas proximidades da futura estrada perimetral, observam-se loteamentos e afins que seguem as características da cidade paraguaia, com intercalação de vazios.

A particularidade da evolução da expansão da ocupação na cidade está nos núcleos de ocupação ao norte (Vilas C e assentamentos posteriores), a leste (Três Lagoas) e ao sul (Porto Meira e assentamentos nas proximidades dos hotéis), que durante muito tempo mantiveram-se desmembrados do núcleo central de ocupação. É recente, como se observa pelas manchas de tom amarelado, que houve a conurbação destas porções de território, com algumas se mantendo segregadas até os dias atuais.

Além disso, é notável a presença de vazios em áreas consideradas centrais ou próximas das divisas internacionais. Tendo em vista que a mancha de ocupação em 1975 concentrava-se nas margens mais próximas dos rios, é válido questionar o porquê de existirem porções de território nestas localizações em que a ocupação não foi priorizada pelas políticas de uso e ocupação do solo ao longo do tempo – enquanto áreas mais periféricas e segregadas tiveram expansão intensificada.

Já em *Puerto Iguazú* a lógica de crescimento físico aparenta ter sido por meio de uma ocupação gradual do território. Ladeada por rios e áreas verdes, a cidade não apresenta muita alternativa para sua expansão. Assim, observa-se que foram preenchendo e consolidando as áreas mais centrais - com exceção do mencionado bairro “*de las Orquideas*”, inicialmente afastado do tecido urbano - para então, recentemente, iniciar-se uma frente de expansão ao sul, na área das 2000 ha, que praticamente dobra a área urbana ocupada e apresenta elementos de análise próprios.

Assim, tiram-se alguns pontos a partir desta análise da ocupação e expansão da aglomeração da TF. Primeiro, a lógica territorial difusa e fragmentada que se

estabeleceu nas cidades, em especial nas duas de maior população: a composição da evolução das manchas conforme o período não segue uma lógica radiocêntrica tradicional, mas compõe uma amálgama de cores, em que vazios anteriores são ocupados posteriormente. Isso se relaciona com o segundo ponto, o movimento de periferação em que a ocupação expandiu pelas franjas do tecido ou ao longo de vias principais, ao passo em que porções mais centrais do território permaneciam vazias. O resultado são manchas mais espalhadas e desarticuladas em si mesmas.

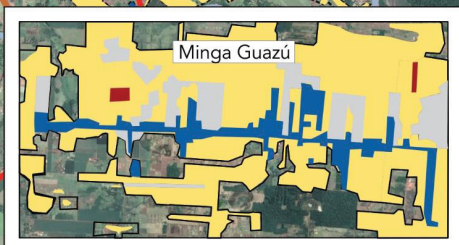
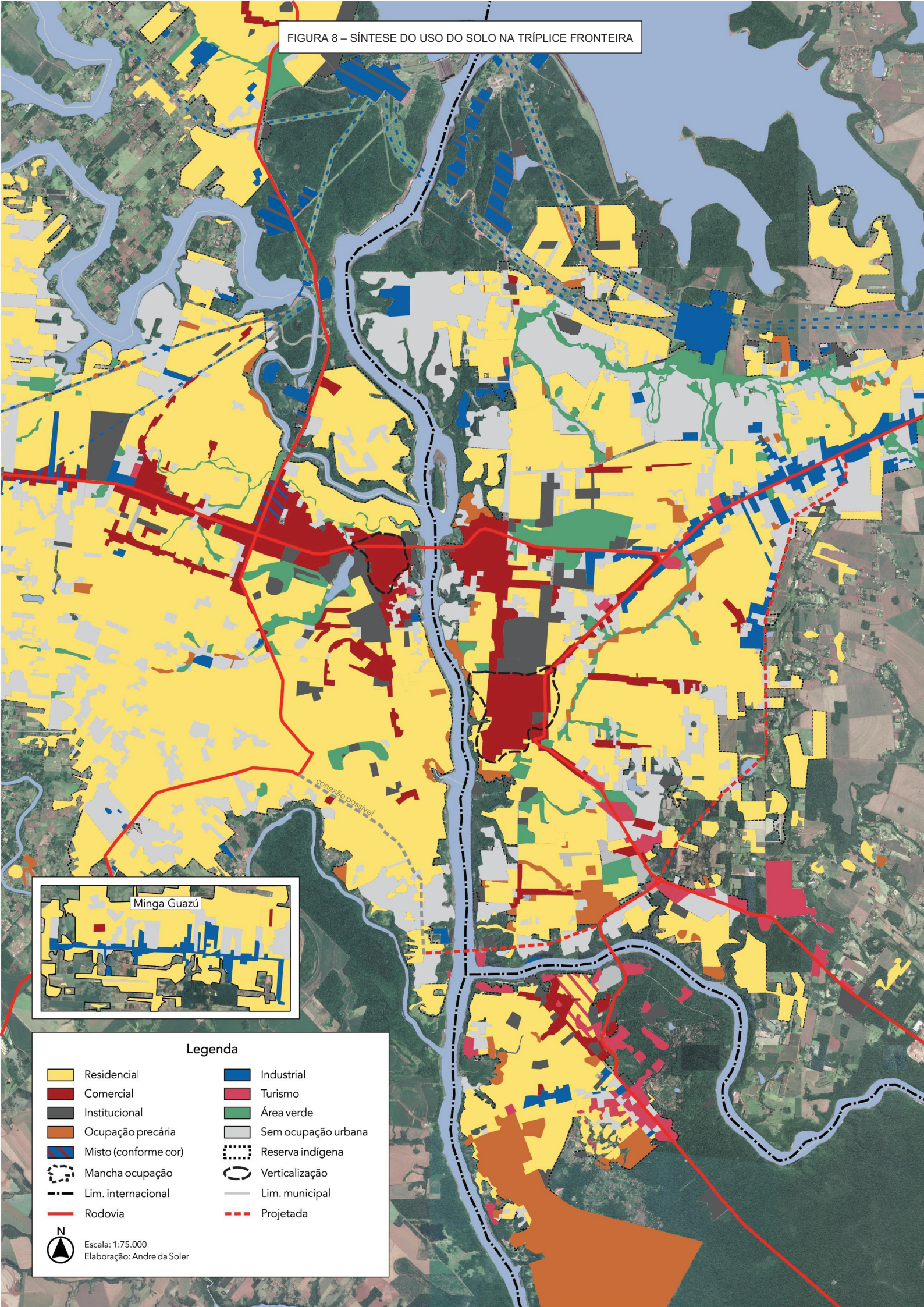
A análise anterior permitiu verificar a maneira como a mancha de ocupação urbana se desenvolveu e se consolidou pela espacialidade da Tríplice Fronteira. Este processo relaciona-se com as inúmeras dinâmicas cotidianas definidas a partir de atividades econômicas, sociais e culturais, produzindo materialidades urbanas com características específicas a tais relações. Espacializar estas dinâmicas e seus usos materiais pode trazer novas considerações sobre este processo de ocupação.

3.3.2 Caracterização síntese das dinâmicas de uso e ocupação do solo

Para a caracterização das dinâmicas de uso e ocupação do solo, fez-se necessário levantar quais são estes usos, sua espacialização no território e como eles se relacionam com as linhas fronteiriças. Assim, a partir dos dados coletados junto aos órgãos públicos locais, estudos e diagnósticos feitos sobre as cidades, das pesquisas específicas desenvolvidas, além da análise *in loco* e fazendo uso de imagens de satélite, foi elaborado um mapa-síntese da realidade urbana da TF, tomando como referências as características de uso do solo da aglomeração. O objetivo, nesta etapa, é sintetizar o uso do solo no território urbano, para posteriormente compará-lo com o que o planejamento propõe sobre esta mesma realidade.

Na figura 8 é apresentada a mancha de ocupação total da Tríplice Fronteira, classificada conforme seus usos predominantes no espaço. Foi destacado o tipo de uso predominante naquela área, que determina a lógica do desenho urbano, da tipologia de lotes, das construções, assim como a relação com as dinâmicas socioespaciais que ali se desenvolvem.

FIGURA 8 – SÍNTESE DO USO DO SOLO NA TRÍPLICE FRONTEIRA



Legenda

- | | |
|---|---|
| Residencial | Industrial |
| Comercial | Turismo |
| Institucional | Área verde |
| Ocupação precária | Sem ocupação urbana |
| Misto (conforme cor) | Reserva indígena |
| Mancha ocupação | Verticalização |
| Lim. internacional | Lim. municipal |
| Rodovia | Projetada |



Escala: 1:75.000
Elaboração: Andre da Soler

O objetivo do mapa não foi fazer uma reprodução perfeita do uso do solo nas cidades, mas oferecer um panorama geral de sua configuração espacial pela aglomeração. Foi marcado o agrupamento de edificações e lotes que representam uma quebra no padrão de tipologia de sua respectiva área, e que atingiram dimensão visualmente significativa para sua representação no mapa. Para fins de sintetização, usos de características locais, como comércios de bairros, por exemplo, foram considerados como parte da lógica residencial local, sendo assim classificados.

A classificação partiu de uma divisão básica de usos predominantemente residenciais (incluindo outras funções de bairro), comerciais (e serviços) e industriais (acompanhados de atividades de caráter pesado, como serviços de logística). Também foram destacados locais de uso institucional que seguissem o parâmetro acima, como áreas cívicas, educacionais e militares de grande extensão urbana. Isso valeu também para os espaços definidos como “sem ocupação urbana”, referente aos vazios (áreas desocupadas e sem florestamento) ou glebas que apresentem ocupação de características não urbanas (locais de uso agrícola), e que estejam situadas dentro do tecido urbano ou que sejam ladeadas por ele. Baseado no já estudado até aqui sobre as dinâmicas da aglomeração, acrescentou-se o uso de “turismo”, relativo aos hotéis e locais de uso predominantemente turístico. Considerou-se importante, também, salientar as áreas ocupadas por assentamentos informais e precários⁷, por servir como elemento interessante para análise da forma e configuração da cidade frente ao previsto pelo planejamento. Por fim, existem marcações para as áreas verdes (parques e matas nativas) e de uso indígena que estejam junto das cidades.

Assim, observando a imagem, é possível fazer alguns apontamentos. Primeiramente, como já havia sido verificado anteriormente, percebe-se que há uma tendência de concentração da mancha urbana junto às divisas internacionais, formando uma aglomeração única – uma mancha conurbada dividida pelos rios-fronteira. Agora, com as informações no mapa, compreende-se também a

⁷ A demarcação dos locais assim classificados baseou-se em estudo feito em 2010 pela Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu (PMFI, 2016), no levantamento de aglomerados subnormais do IBGE (2010) e em mapa do “Revelamiento Nacional de Barrios Populares” produzido e disponibilizado pelo governo nacional argentino. No caso paraguaio, não foram encontradas pesquisas oficiais com estes dados amplos, sendo demarcados no mapa apenas situações pontuais identificadas a partir das características tipológicas do sítio (dimensão das construções, parcelamento do solo irregular ou espontâneo, falta de infraestrutura urbana aparente etc.).

estruturação deste espaço urbano e a articulação entre os setores com o todo. As cidades da TF não são apenas ocupações próximas fisicamente, mas apresentam funções coordenadas entre si. Existem usos situados de modo espelhado pelo território, muitas vezes conectados por meio das vias principais.

Destaca-se, pela sua posição central no mapa, a mancha comercial em vermelho. Em Foz do Iguaçu, a maior concentração de atividades comerciais está na área central (FIGURA 9), indicada também pela presença de processo de verticalização. Esta centralidade é bem definida e corresponde à área de ocupação que se consolidou historicamente - conforme observado anteriormente, até 1975 a ocupação da cidade concentrava-se na atual área central, seguindo em linha junto ao Rio Paraná. Sua posição, portanto, condiz com o processo histórico de desenvolvimento da cidade e às relações transfronteiriças anteriores às mudanças iniciadas na década de 1970/1980. É, atualmente, onde se aglomeram comércios e serviços gerais e especializados com abrangência regional, distribuídos por uma ocupação de densidade relativamente alta e, pontualmente, de maior altura.

FIGURA 9 - AVENIDA BRASIL, FOZ DO IGUAÇU (BR)



Fonte: Wikitravel (2014)

Esta mancha se conecta com a de uso comercial que predomina nas imediações da Ponte da Amizade, ainda que o padrão de ocupação, densidade e atividades principais não sejam exatamente os mesmos. Esta região, conhecida como Vila Portes (FIGURA 10), é marcada pelo comércio de exportação, ligado às dinâmicas do turismo de compras. Em seu momento de maior força, nos anos 1990,

o contingente de pessoas que chegava na aglomeração se dava em uma intensidade contínua e constante, configurando um adicional permanente na população total das cidades (KLEINKE ET AL, 1996). Ainda que o “turismo de compras” tenha perdido parte de sua força, Cardin (2010) demonstra que ele permanece refletindo em algumas dinâmicas socioespaciais na aglomeração. O denominado “circuito sacoleiro” (p.35) foi responsável pela configuração de todo um sistema de hotéis e estabelecimentos informais de armazenagem nas proximidades da Ponte da Amizade, voltado para as necessidades dos compristas.

Além disso, conforme Souza (2011), esta área servia como polo para empresas de importação e exportação nos anos 1960, especializados no comércio de roupas, produtos alimentícios, artigos de bazar, entre outros voltados para o mercado paraguaio. Com os acordos do Mercosul, esses produtos brasileiros tiveram acesso direto ao público consumidor paraguaio, impactando na área. Segundo a autora, a diminuição na intensidade do turismo de compras contribuiu com a degradação visual da vizinhança, com diversos estabelecimentos fechados e abandonados. As empresas que se mantêm em funcionamento tiveram que migrar para outros ramos de atividades, voltados para o mercado brasileiro.

FIGURA 10 – IMEDIAÇÕES DA PONTE DA AMIZADE - VILA PORTES, FOZ DO IGUAÇU (BR)



Fonte: Google Street View (2017)

Pinto (2011) ressalta que, em oposição às outras regiões da Tríplice Fronteira, voltadas para o turismo e lazer, nesta área é possível observar as contradições da fronteira, suas tensões e exemplos da segregação social causada por ela. O entorno da Ponte da Amizade se comporta, segundo a autora, como uma “zona urbana

intermediária” entre os dois países fronteiriços, onde as dinâmicas capitalistas contraditórias de inclusão e exclusão se explicitam e onde o ilícito e o lícito se encontram e se confundem.

Seguindo pela mancha através da transposição viária do limite internacional, chega-se em *Ciudad del Este*. O processo de formação e crescimento da cidade, em oposição ao de Foz do Iguaçu, esteve desde sua fundação ligado à construção da Ponte da Amizade e à zona franca ali implementada. A centralidade desta cidade desenvolveu-se em conjunto com as dinâmicas do comércio e turismo transfronteiriço. As funções comerciais principais, assim, se aglomeram na região mais central, próxima da ponte e do limite internacional. Ao longo das avenidas *San Blás* e *Monseñor Rodriguez*, marginais à Ruta 7, distribuem-se os shopping centers e construções de maior densidade e gabarito, além de espaços de comércio de rua, todos voltados para o turismo de compras (FIGURA 11).

FIGURA 11 – ÁREA COMERCIAL CENTRAL, *CIUDAD DEL ESTE* (PY)



Fonte: Wikimedia Commons (2012)

Afastando-se das imediações da Ponte da Amizade, o entorno vai se modificando para assumir características de uma centralidade urbana regular, contando também com atividades e serviços de atendimento local, além de edificações institucionais, como igrejas e edifícios públicos. No mapa, observa-se uma similaridade entre *Ciudad del Este* e Foz do Iguaçu, com ambas apresentando áreas de uso institucional nas proximidades do uso comercial e das suas respectivas centralidades. Em *Ciudad del Este* a área está situada nas proximidades dos bairros

implementados pela UHIB, e é ocupada por parques, edifícios educacionais, culturais e governamentais, articulados com o desenho urbano implementado no entorno. Contrasta com Foz do Iguaçu, onde esta área mantém-se como uma interrupção na ocupação urbana, com atividades militares e edificações governamentais isoladas da ocupação (FIGURA 12), por meio de vazios na proximidades

FIGURA 12 – VAZIO URBANO NO ENTORNO DO FÓRUM DE JUSTIÇA DE FOZ DO IGUAÇU (BR)



Fonte: Google Street View (2017)

A mancha de uso comercial segue o eixo rodoviário da BR-277 e da Ruta 7 em direção ao interior, onde se concentram serviços de logística e transporte, assumindo um perfil cada vez mais ligado a atividades de características industriais. Na região Oeste do estado brasileiro do Paraná e Leste do Paraguai as atividades agroindustriais possuem grande importância. Conforme explanado anteriormente, o processo de aproximação do Brasil com o Paraguai ao longo da segunda metade do século XX teve como estratégia tornar a BR-277 um canal de escoamento para a produção paraguaia até o Oceano Atlântico, a partir da Ruta 7 e da Ponte da Amizade.

Dessa maneira, é possível definir núcleos industriais junto às rodovias supracitadas, especializados em atividades de apoio a este setor, como transportadoras e serviços pesados. Além disso, conforme Souza (2017), em *Ciudad del Este*, observa-se também a implantação de parques industriais atraídos pelo Mercosul e os benefícios fiscais na cidade, como parte dos esforços nacionais para tornar a economia paraguaia mais diversificada e menos dependente da exportação agroindustrial. Mais afastados das centralidades, assim, estes núcleos estão

relacionados a uma dinâmica de escala regional/nacional, mas que perpassa pela zona fronteiriça e tem na aglomeração da TF sua materialização.

Seguindo o eixo rodoviário em direção ao sudeste, junto da BR-469, o uso turístico torna-se predominante. Nesta região encontra-se a maior concentração de hotéis e resorts de atendimento ao público turista. Em Foz do Iguaçu é possível observar uma linearização na sua distribuição, iniciando-se na BR-277, via de acesso à cidade e onde encontra-se a rodoviária seguindo pela Av. das Cataratas até o aeroporto e a entrada do PNI-BR. Nesta área se encontram os hotéis e resorts de categoria mais elevada, espaçados entre si e dos serviços urbanos. Da mesma maneira, em *Puerto Iguazú*, os hotéis distribuem-se ao longo da Ruta 12, adentrando a área verde ao leste da cidade, setor denominado 600 ha. O restante dos estabelecimentos concentra-se nas margens do Rio Iguaçu – explorando-o como elemento paisagístico (FIGURA 13). O uso turístico, portanto, funciona de modo espalhado na aglomeração, articulado pelas dinâmicas de constante transposição do limite internacional na visita dos parques nacionais e outros pontos de interesse.

As atividades anteriormente abordadas também se mostram presentes em *Puerto Iguazú*. Sua área central também é mais reduzida, proporcional ao contingente populacional da cidade, mas contando com estabelecimentos voltados tanto para o público local como de apoio ao setor turístico. Localmente, atende tanto seus próprios habitantes como a população da Tríplice Fronteira que vai até a cidade em busca de melhores preços e produtos. Requalificações recentes na área central tiveram como foco o turista, de modo a oferecer mais espaços públicos, serviços gastronômicos e de entretenimento (SOUZA, 2011).

FIGURA 13 – HOTEL NA BEIRA DO RIO IGUAÇU, EM *PUERTO IGUAZÚ* (AR)



Fonte: TripAdvisor (2019)

Assim, percebe-se que, na TF, as dinâmicas de comércio local, turismo e agroindústria relacionam-se com a lógica contemporânea estudada anteriormente, em que os processos socioeconômicos tendem a extrapolar as divisas tradicionais e se apropriam da fronteira como elemento potencializador para seu desenvolvimento. Estes processos geram fluxos, deslocamentos e trocas entre as populações locais e externas, produzindo um espaço único compartilhado, o que reflete na materialidade urbana desta localidade e sua configuração espacial. A tendência é um espelhamento espacial entre os lados da fronteira - ao menos no que se refere aos usos econômicos, como foi observado até aqui.

Para Andre (2017), o espaço urbano que se produz na Tríplice Fronteira é dual. Com a inserção da aglomeração em redes externas, as três cidades passam a organizar seu espaço para atender interesses destes agentes. Porções de seu território conectam-se aos fluxos dos negócios globalizados, com destaque para o agronegócio, o comércio internacional e o turismo. Deste modo, produziu-se um espaço urbano capaz de oferecer bem-estar aos turistas, aos grupos operadores do comércio e agronegócio, ao mesmo tempo que se torna inacessível para o restante da população. As cidades experimentam um intenso processo de fragmentação espacial e vulnerabilização territorial.

No caso de Foz do Iguaçu, o padrão irregular da forma urbana vem acompanhado de uma maior heterogeneidade de usos em comparação com as cidades vizinhas. A irregularidade acontece pela presença de vazios dentro do tecido já existente e consolidado, compondo uma mancha com “buracos” internos e uma malha desarticulada entre si mesma. Destacam-se as grandes glebas na porção Norte, ladeadas por áreas parceladas e consolidadas, mas que se mantêm como interrupções na continuidade da ocupação e infraestrutura urbana.

A própria dinâmica histórica de ocupação reflete bem os diferentes períodos de desenvolvimento da cidade, algo que foi observado anteriormente na análise da evolução da mancha de ocupação. Enquanto *Ciudad del Este* teve como motor de crescimento o comércio transfronteiriço, no caso de Foz do Iguaçu os ciclos foram diversos e distintos: o inicial histórico (ocupação central), o da Itaipu (ocupação no Norte, com os bairros implementados pela UHIB), o comércio de fronteira (ocupação na margem do Rio Paraná e ao longo da BR 277) e o turismo (ocupação no Sul e BR 469 Cataratas).

Isso não explica, contudo, a manutenção de vazios em locais onde existiu interesse de ocupação. Além das áreas apontadas anteriormente, existem diversos vazios ou áreas de baixa ocupação que se distribuem nas periferias e ao longo do eixo norte-sul, inclusive nas proximidades com o limite internacional – locais que o tecido circundante já é consolidado. Observa-se no mapa que existem momentos em que áreas fronteiriças são pouco ocupadas, com exceção da região mais central (e antiga) da cidade. Sabe-se que existem normas de proteção ambiental nas margens dos rios, como será verificado na análise normativa posterior, mas adianta-se que a distância do tecido urbano com o rio é superior ao estipulado por estas regras.

A cidade assim, ainda quando tangenciando a margem, parece “dar as costas” para os rios e para a “fronteira” - enquanto elemento geográfico da paisagem -, por mais que os processos de desenvolvimento estejam atrelados a ela - enquanto elemento geográfico socioeconômico. De fato, visitas de campo nestas áreas específicas mostram um cenário de isolamento e inacessibilidade. As imagens a seguir demonstram que as margens fronteiriças são em parte desurbanizadas e inabitadas (FIGURA 14) e, quando há infraestrutura, a ocupação se dá por condomínios (FIGURA 15), áreas militares e governamentais, ou espaços sem parcelamento e ocupação que se distribuem pela margem da Av. Beira-Rio (FIGURA 16). Ou seja, a “fronteira”, enquanto elemento físico, é praticamente inacessível.

FIGURA 14 - LOCAL SEM OCUPAÇÃO EM ÁREA FRONTEIRIÇA, EM FOZ DO IGUAÇU



Fonte: do autor (2019)

FIGURA 15 – CONDOMÍNIO FECHADO EM ÁREA FRONTEIRIÇA, EM FOZ DO IGUAÇU



Fonte: do autor (2019)

FIGURA 16 – ÁREA DESOCUPADA NA AV. BEIRA-RIO, EM FOZ DO IGUAÇU



Fonte: do autor (2019)

Nas cidades vizinhas, as áreas fronteiriças são as mais ocupadas em termos de mancha, mas também onde encontra-se maior variedade de padrões de uso e ocupação. Ao norte, nas proximidades da UHIB, observam-se áreas verdes e protegidas, seguidas de um condomínio privado horizontal de alto padrão, com uma malha diferenciada e terrenos maiores, na divisa de Hernandarias com *Ciudad del*

Este. O uso comercial denso e em altura segue da ponte para o sul ao longo do rio, onde vão surgindo lotes desocupados com infraestrutura, ao lado de áreas valorizadas e assentamentos de características tipológicas precárias, com construções pequenas, sem padrão regular de organização imobiliária e sem acesso viário pleno.

Na porção mais ao sul da área fronteira, em *Presidente Franco*, o tecido se torna menos denso até terminar, permanecendo num padrão de uso rural. Nesta região, porém, como mencionado, a nova ponte internacional será construída e deve transformar completamente a área. Em *Puerto Iguazú*, a mancha de ocupação apresenta-se mais vinculada à margem fronteira do que a cidade vizinha, por exemplo, em função da ocupação hoteleira nas margens do Rio Iguaçu, mas também apresenta ocupação mais esparsa com interrupções ao longo do Rio Paraná.

É importante salientar a existência destes vazios nas áreas fronteiras e na aglomeração como um todo em função da fragmentação e periferação já observados anteriormente. Enquanto os usos econômicos posicionam-se no território de modo articulado e aproximado, o restante do tecido segue uma tendência de afastamento dos limites internacionais, de modo fracionado. Em porções mais centrais mantêm-se vazios e áreas com ocupação esparsa.

Assim, analisa-se a distribuição dos usos residenciais, onde se observa este fenômeno apontado. Em Foz do Iguaçu, estas funções distribuem-se de modo fracionado nas proximidades dos usos econômicos, espalhando-se pelo território e nem sempre articulados entre si – alguns bairros se mostram isolados do tecido principal. Uma situação que se destaca é a da região de Porto Meira, localizada em porção relativamente central da aglomeração, com pouca distância relativa dos acessos aos limites internacionais e às cidades da aglomeração, mas que se posiciona como uma “ilha” no tecido urbano, isolada pelo sistema viário básico do resto da malha - conta apenas com ligações arteriais, sem integração no restante da malha - e, conseqüentemente, segregada dos usos econômicos próximos e da fronteira em si.

Esta área, ainda que espacialmente deslocada da cidade, abrigava 13% da população do município e densidade comparável ao da zona central (PMFI, 2016). Historicamente, o local se formou como uma vila próxima ao encontro do Rio Iguaçu com o Rio Paraná, e em seus arredores se encontrava o transporte de balsa que fazia a travessia para *Puerto Iguazú* antes da construção da Ponte Tancredo Neves. Trata-

se, portanto, de uma área que se desenvolveu pela dinâmica histórica fronteiriça, como foi possível visualizar anteriormente na análise da evolução da ocupação.

De acordo com Pinto (2011), a região de Porto Meira sofreu com invasões nos terrenos vazios de seu entorno e, atualmente, concentra uma população considerada de baixa renda, apresentando menor nível de desenvolvimento socioeconômico. Sua expansão populacional recente está relacionada aos projetos habitacionais populares na área (RIBEIRO, 2015), regularizações de assentamentos, além de ocupações informais recentes, como a Ocupação Bubas.

As ocupações informais e assentamentos precários foram destacadas no mapa, pois são um fenômeno que faz parte do desenvolvimento da aglomeração. Segundo dados da PMFI (2016), em 1989, Foz do Iguaçu contava com 2.965 famílias cadastradas como moradoras em 18 favelas distribuídas na cidade. Em 2015, em levantamento, este número chegou a 7.131, mesmo após o atendimento de mais de 5 mil famílias com programas habitacionais nos dez anos anteriores. Estas situam-se espalhadas pela cidade, mas devem ser ressaltadas aquelas mais próximas à região central e às imediações da Ponte da Amizade, margeando o Rio Paraná (FIGURA 17), ou próximas do Rio Iguaçu, na região de Porto Meira e nas proximidades dos hotéis ao longo da BR-469. Como traz Ribeiro (2015), as políticas habitacionais recentes priorizaram o afastamento da zona central e de acesso a serviços públicos, levando ao inchaço dos assentamentos informais situados nas margens dos rios Paraná e Iguaçu. As favelas ribeirinhas garantiam, conforme o autor:

sobrevivência e renda dos trabalhadores pela pesca, a coleta de reciclagem no centro e as práticas de uma 'cultura de fronteira', correlacionada ao comércio de mercadorias contrabandeadas (...)" (RIBEIRO, 2015, p.167).

Vale ressaltar, ainda, que a região de Porto Meira deve passar por transformações nos próximos anos. A nova ponte internacional entre Foz do Iguaçu e *Presidente Franco*, projeto em execução no sul da cidade, assim como a previsão da perimetral passando em suas proximidades, devem tornar a região um novo foco de interesse imobiliário e econômico, inclusive nos vazios urbanos próximos das margens, até então mantidos isolados da cidade.

FIGURA 17 – ASSENTAMENTO INFORMAL NAS MARGENS DO RIO PARANÁ, REGIÃO CENTRAL DE FOZ DO IGUAÇU



Fonte: Google Street View (2011)

Ciudad del Este, como já verificado anteriormente, apresenta uma mancha de ocupação mais extensa, seguindo o eixo rodoviário principal, que se alarga nas proximidades do limite internacional e se afunila conforme se afasta para o interior. A composição de usos, contudo, é relativamente homogênea. O uso residencial se aglomera ao redor dos usos econômicos de modo proporcional ao tamanho da mancha: a região central que concentra maiores atividades comerciais/industriais e de maior densidade, é acompanhada por uma mancha residencial, que vai diminuindo conforme segue para o interior. Da mesma maneira, este uso residencial segue um padrão de maior densificação e acesso à infraestrutura de acordo com a proximidade da região central – o “fim” da mancha urbana é de difícil identificação, pois conforme se afasta desse núcleo a ocupação torna-se mais esparsa e intercalada por grandes vazios, expostos na Figura 7, extrapolando as divisas municipais e avançando sobre os municípios vizinhos.

O padrão de expansão urbana de periferização, portanto, é baseado na horizontalização e descontinuidade do tecido. Caracteriza-se, também pela falta de infraestrutura. Na cidade, com exceção de algumas ruas principais que adentram a mancha urbana, dados do DGEEC (2012) mostram que poucas vias são asfaltadas. Não foram encontrados dados sobre as ocupações e assentamento irregulares do lado paraguaio, porém, informe da “*Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat*” (PARAGUAY, 2015) aponta que as grandes cidades do país, como *Asunción* e *Ciudad*

del Este, cresceram desordenadamente, a partir de invasões de terras ou investidores privados que implantam assentamentos sem parâmetros mínimos de urbanização e infraestrutura. O documento indica a estimativa de que aproximadamente 20% da população paraguaia vive em assentamentos precários e informais⁸, o que permite supor que parte importante da mancha de ocupação das cidades paraguaias da TF sigam este padrão.

No caso de *Puerto Iguazú*, o eixo de expansão residencial segue no sentido sul, mas desvinculado da rodovia, também diminuindo de densidade e infraestrutura conforme avança em direção ao interior – onde os assentamentos precários passam a dominar. Na margem do rio Paraná a mancha se descola, surgindo vazios urbanos e ocupações informais ocasionais. Ou seja, do mesmo modo, a realidade da ocupação reflete uma lógica espacial em que os núcleos econômicos, que usam a fronteira, concentram-se bem posicionados ao longo do limite internacional, e o uso residencial espalha-se pelo território restante.

O contraste socioespacial da cidade fica evidente nos dados disponíveis, com a presença de grupos econômicos de caráter global (redes de hotéis estrangeiras) e em contraponto à intensa concentração de assentamentos precários no território não central, em especial ao sul, na área das *2000 Hectáreas*. Cammarata (2008) traz essas informações em sua análise sobre o tecido da cidade:

La lógica de distribución espacial que predomina instituye al factor económico por sobre el resto de las esferas condicionando la localización de segmentos de población dentro del espacio urbano local. (...) Durante los últimos años y -sin atender la relación con los usos del suelo previstos- una pronunciada concentración poblacional se localizó en el espacio delimitado por las 2000 hectáreas (...). (CAMMARATA, 2008)

Como já abordado, *Puerto Iguazú* tem a particularidade de estar rodeada por áreas protegidas ambientalmente ou de propriedade governamental, o que impedia a expansão do tecido urbano. Assim, verificou-se que a área das 2000 ha, localizada ao sul da cidade consolidada, foi cedida pelo governo nacional em 1990 para garantir uma área de expansão. As terras, então de propriedade municipal, passaram por um processo de ocupação irregular por grupos distintos, buscando as franjas do tecido

⁸ Diagnóstico sobre Vivienda en Paraguay/Felipe Morris G./BID/2014.

consolidado, assim como áreas semi rurais para desenvolver atividades de subsistência. (CAMMARATA, 2008)

Da mesma maneira, ao leste da cidade, existe a porção conhecida como *600 Hectáreas*, correspondente a uma área situada dentro da Selva Iriapú e destacada no mapa. González et al (2017) expõem que a área periurbana foi destinada à implementação de um projeto de uso misto de grandes investimentos, com a instalação de empreendimentos turísticos em meio a áreas florestadas e áreas indígenas. Os autores apontam que a ocupação da paisagem de selva ajusta-se a um discurso turístico-ecológico, que incorporou o destino das Cataratas nos mercados turísticos mundiais, com a chegada de grandes redes internacionais e aportes milionários, baseado em uma maior segregação da realidade local.

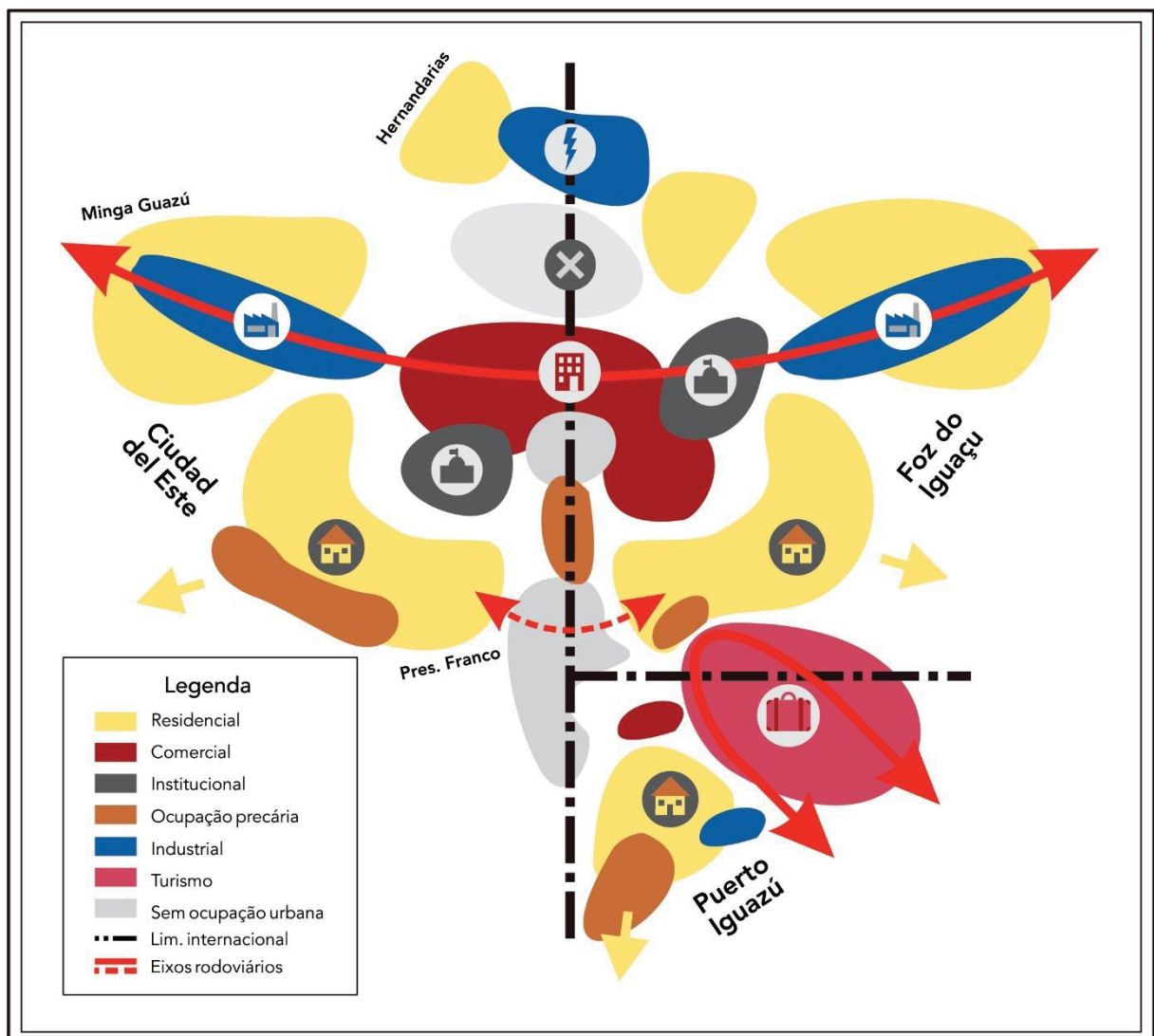
Para Nunez (2009), assim, em *Puerto Iguazú* também impera uma realidade dupla: uma cidade turística, recipiente do investimento privado internacional e voltada ao consumo de alto padrão; e outra, no “*Iguazú profundo*” (NUNEZ, 2009, p.5), periférica, escondendo pobreza, miséria e cuja população não tem acesso aos espaços e serviços da cidade. A lógica mercantil que prevalece sobre a cidade, baseada nos serviços turísticos de alto padrão, elevou o preço da terra, relegando aos setores populares ocupar zonas não centrais, tanto formal como informalmente, onde não há infraestrutura básica. Nesse sentido, Yasnikovsi (2015) argumenta que aos grandes empreendimentos hoteleiros que vêm se instalando na cidade interessa a existência desta população marginalizada, que serve como mão de obra barata para atividades que não necessitam qualificação, como construção civil ou serviços de limpeza.

Sintetiza-se, assim, a configuração urbana da Tríplice Fronteira com o esquema apresentado a seguir, na Figura 18, em que a análise feita aqui é simplificada e resumida, com os elementos gráficos expondo as articulações e espelhamentos existentes na TF, sejam eles no sentido de aproximar (no caso dos usos econômicos) como no de afastar (uso residencial e vazios).

Observa-se que, mesmo possuindo um caráter subversivo ao extrapolarem escalas e limites formais, nos processos transfronteiriços prevalece a lógica das relações de poder. Atores e agentes de status econômico detêm o controle político, induzindo uma produção espacial de acordo com seus interesses. A materialidade urbana transfronteiriça torna-se assim, um espaço de desigualdade social. A fronteira, geradora de oportunidades, acaba proporcionando o surgimento de contrastes.

As ações e intervenções por parte do poder público possibilitam que alguns processos se intensifiquem, enquanto outros são enfraquecidos, conforme os interesses e relações de poder ali instalados. Desse modo, no próximo capítulo será feita a caracterização da realidade regulatória da aglomeração, no que se refere às normativas de planejamento urbano e seus instrumentos de controle do uso e ocupação, para verificar como o espaço regulado se relaciona com a realidade aqui apresentada.

FIGURA 18 – ESQUEMA SÍNTESE DA CONFIGURAÇÃO DO USO DO SOLO NA TF



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

4 O PLANEJAMENTO URBANO NA TRÍPLICE FRONTEIRA

Esta seção tem como foco o planejamento urbano na Tríplice Fronteira, explanando sua configuração, normativas vigentes e os planos urbanos existentes, enfatizando aqueles relacionados ao ordenamento urbano e ao uso e ocupação do solo. A partir deste panorama, procede-se à análise sobre estas normas e como elas relacionam-se entre si e com a realidade – se são compatíveis ou contraditórias. O objetivo é entender como funciona o planejamento nesta aglomeração e como ele repercute na materialidade urbana produzida. Espera-se, assim, juntar elementos para uma reflexão do papel do planejamento na produção espacial desta realidade urbana, tendo em vista suas particularidades e singularidades.

Para tanto, foram realizados levantamentos de dados junto às prefeituras municipais das respectivas cidades da Tríplice Fronteira, assim como pesquisas complementares por meio digital, em que foram coletados normas, mapas, tabelas, textos, entre outras mídias, referentes às regulamentações locais de planejamento e de uso e ocupação do solo. Buscou-se abranger tanto a escala local, de atuação direta, como os níveis regionais, nacionais e internacionais, levantando políticas e normativas que impactem no aspecto urbano desta localidade e na sua condição fronteiriça. Por fim, a análise se aprofunda sobre as regulamentações de ordenamento territorial e uso e ocupação do solo, detalhando como elas são aplicadas em cada cidade para, a partir disso, relacioná-las com a síntese anteriormente feita sobre a realidade da materialidade urbana da Tríplice Fronteira.

Para facilitar a explanação e manter o foco da análise que aqui se desenvolve, escolheu-se por abordar neste capítulo apenas as questões e reflexões formuladas a partir do estudo desenvolvido. De modo a auxiliar neste procedimento, foi elaborada a Tabela 01 a seguir, que contempla todas as normas e políticas levantadas e estudadas. O produto detalhado deste levantamento, explicando cada norma e política, pode ser consultado ao final deste trabalho, no Anexo 1.

QUADRO 2 – NORMATIVAS DE PLANEJAMENTO URBANO VIGENTES NA TRÍPLICE FRONTEIRA

PLANEJAMENTO URBANO NA TRÍPLICE FRONTEIRA - NORMATIVAS VIGENTES			
Nível/Esfera	Atores		
Internacional	MERCOSUL ou Acordos Bilaterais		
	FOCEM (Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL)		
	SGT 18 Integração Fronteiriça Acordo sobre Localidades Vinculadas (multilateral e bilaterais) COSIPLAN Eixo de Capricórnio		
Nacional	Paraguai	Brasil	Argentina
	Constitución de la República/1992	Constituição Federal/1988	Constitución Nacional/1994
	Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Decreto 2.794/2014 (Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030) Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Secretaría Técnica de Planificación (STP) Ley 2.532/2005 (Zona de Seguridad Fronteriza)	Decreto 9.810/2019 (Política Nacional de Desenvolvimento Regional)	Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT) Plan Estratégico Territorial 2018 Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) Decreto 15-385/1944 (Zonas de Seguridad) Decreto 68/2017 (Comisión Nacional de Fronteras)
Política Territorial		Lei 6.634/1979 (Dispõe sobre a Faixa de Fronteira) CDIF (Comissão Permanente para o Des. e Int. da Faixa de Fronteira) PPIF (Programa de Proteção Integrada de Fronteiras) Portaria 213/2016 (Define "cidade-gêmea" e lista)	
		Art. 182 e 183 Constituição Federal (Política Urbana)	
		Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	
Política Urbana			
		Lei 6.766/1979 (Parcelamento do Solo)	
		Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)	
Regional	Departamento Alto Paraná	Estado do Paraná	Província de Misiones
		Constituição Estadual	Constitución de la Provincia Ley XV n. 5 (Dispõe sobre as Municipalidades)
		Lei 15.229/2006 (Política de Desenvolvimento Urbano e Regional) Referências para a PDUR (Publicação da SEDU)	
Local			
			Decreto 2.880/2007 (Cria a SOT)
			Ley XVI n. 6 (Dispõe sobre o Regime de Terras) Ley II n. 24 (Dispõe sobre o Cadastro Territorial) Decreto 1.628/2004 (Plan de las 600 has)
Geral	Municipalidad de Ciudad del Este	Município de Foz do Iguaçu	Municipalidad de Puerto Iguazú
		Lei Orgânica Municipal	Carta Orgânica de Puerto Iguazú
	Plan de Desarrollo Sostenible (todas as cidades) POUT em elaboração (ver Memorando 217 e 220/19) ou não consta Ordenanza 21/2010 (Delimita Perímetro Urbano) Ord. 14/2007 (M. Guazú); Ord. 254/2010 (Hern.); Ord. 10/2016 (P. Franco)	Lei 271/2017 (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável) Lei 269/2018 (Perímetro Urbano) Lei 285/2018 (Parcelamento do Solo) Lei 3/1991 (Código de Obras)	Ordenanza 100/2006 (Plan Regulador Urbano) Ordenanza 51/2005 (Plan de las 600 has)
Uso e Ocupação			
	Ordenanza 4/1976 (Parcelamento do Solo) Ordenanza 5/1976 (Regras de Edificação)		
	Ordenanza 11/1994 (Regras de Uso do Solo) (cancelado Ord. 27/2014) Ordenanza 10/1988 (Gabarito e CA de Edifícios Centrais)	Lei 276/2017 (Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo)	Ordenanza 15/1994 (Codigo de Edificación) Anexo I Ordenanza 100/2006 (Matriz de Uso do Solo) Anexo II Ordenanza 100/2006 (Zoneamento) Ordenanza 51/2005 (Plan de las 600 has) Ordenanza 53/2008 (Zonificación 2000 has)

FONTE: Elaborado pelo autor (2020).

4.1 MERCOSUL E ACORDOS INTERNACIONAIS

O Mercosul é o bloco econômico do qual Brasil, Argentina e Paraguai fazem parte, respectivamente, além dos outros Estados-membros. Como abordado inicialmente, a intensificação da competição comercial em um nível global leva à formação de blocos sub-regionais de comércio. Em sua fundação, o grupo tinha uma ênfase basicamente comercial, com estrutura institucional tímida e sem o estabelecimento de políticas de integração sociocultural ou uma estrutura institucional supranacional nas matérias de planejamento espacial.

Inicialmente, as questões urbanas fronteiriças não se mostravam como área de interesse do bloco econômico – mesmo que as questões aduaneiras e de comércio internacional impactem estas cidades. A integração e cooperação transfronteiriça surge como matéria institucional no bloco somente a partir dos anos 2000, com o Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul (FOCEM)⁹, voltado para projetos de infraestrutura conjuntos. Mais recentemente, subgrupos de trabalho do bloco, como o SGT 18 de Integração Fronteiriça, possuem maior ênfase nas populações e no desenvolvimento urbano fronteiriço.

Fora do Mercosul, existem iniciativas como o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e seus eixos de ações, como o Eixo de Capricórnio, que preveem uma carteira de projetos de infraestrutura voltados para questões de logística e integração. As intervenções que compõem os projetos do Eixo de Capricórnio incluem a construção da nova ponte rodoviária *Presidente Franco* – Porto Meira, em Foz do Iguaçu e uma conexão ferroviária de Assunção até Cascavel, via ponte ferroviária *Ciudad del Este*-Foz do Iguaçu, ambas acompanhadas da infraestrutura aduaneira necessária.

Nestes exemplos o tema urbano fronteiriço surge como elemento de discussão, sem que isso reverta em propostas específicas e que abranjam os agentes locais. Quando estes projetos se situam nestes locais, como no caso destas

⁹ O FOCEM destina-se a financiar programas e ações visando promover a coesão social e estrutural entre os países-membros do Mercosul. Os principais favorecidos são as menores economias do grupo, Paraguai e Uruguai. Os projetos beneficiados têm caráter integracionista e distribuem-se entre os setores de habitação, transportes e incentivos tecnológicos. (MERCOSUL, 2016)

intervenções viárias previstas, o interesse parte de uma lógica maior de desenvolvimento econômico em escala continental, que não vem acompanhada de estudos ou mesmo diretrizes que tratem dos impactos locais.

Recentemente, porém, a discussão tornou-se matéria política. Em dezembro de 2019 é aprovado o “Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas”, voltado para as cidades e aglomerações transfronteiriças, de modo a impulsionar sua integração. Baseado em acordos bilaterais anteriores realizados entre Brasil e Argentina e entre Brasil e Paraguai, a norma institui o instrumento do “Plano Conjunto de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento Territorial”, voltado para o planejamento conjunto das localidades, de modo a incentivar sua integração, conurbação e compartilhamento de infraestrutura urbana. As cidades da Tríplice Fronteira são listadas como Localidades Vinculadas.

Este acordo, assim como os bilaterais em vigor, surge como uma alternativa que pode transformar os sistemas de planejamento locais, dando a possibilidade institucional de elaboração de planos integrados e conjuntos, coordenados pelos próprios agentes locais. Da mesma maneira, permite que as cidades respondam de modo conjunto e planejado às intervenções de nível nacional que refletem diretamente em suas realidades – como no caso das novas pontes e outras conexões viárias e seus impactos no ordenamento urbano local.

4.2 CIUDAD DEL ESTE

4.2.1 Políticas urbanas e territoriais nacionais e regionais

No caso do Paraguai, em nível nacional, verificou-se que a política de ordenamento territorial e a política urbana vem passando por um processo de transformação. Nas leis nacionais mais antigas levantadas, incluindo a Constituição Nacional, as questões territoriais e urbanas são esparsamente abordadas, aparecendo como atribuições das municipalidades e sem maiores detalhamentos.

A Ley Nacional 3.966/2010, que dispõe sobre as municipalidades, aprofunda-se mais na matéria, ao estabelecer como função dos municípios o planejamento, o urbanismo e o ordenamento territorial, especificando que, para tanto, deve se dar a elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) (plano de ações sociais, econômicas e ambientais) e Planos de Ordenamento Urbano e Territorial

(POUT) (de uso e ocupação do território). Este último contando com a delimitação das áreas urbanas e rurais, assim como do zoneamento do território, com regras de uso e ocupação do solo, loteamentos, edificações e informações cadastrais. (PARAGUAY, 2010)

Não há especificação, porém, dos procedimentos a serem seguidos ou detalhamento dos produtos esperados. Não há uma estratégia nacional de desenvolvimento urbano que leve à produção de programas e planos urbanos locais. Estudos elaborados pelo poder público nacional em parceria com a ONU Habitat (PARAGUAY, 2015; 2017) e ONU Meio Ambiente (PARAGUAY, 2017) diagnosticaram a situação dos instrumentos normativos de ordenamento e de planejamento: os municípios não contam com a estrutura técnica para desenvolver estes projetos e não produziram os planos. Ou seja, atualmente, os instrumentos considerados mínimos na legislação nacional (POUTs e zoneamentos, por exemplo), não são desenvolvidos, sendo a realidade gerida localmente sem planejamento e regulamentação.

Este cenário vem se alterando a partir das ações de assessoria da *Secretaría Técnica de Planificación* (STP), órgão de nível nacional com papel importante no estabelecimento de normas, mecanismos e procedimentos de planejamento, e que vem assessorando os municípios na elaboração de seus planos – contribuiu em 230 PDS municipais e segue atuando nesse sentido para a formulação dos POUTs. Além disso, a secretaria produziu instruções para a elaboração destes planos, de modo a suprir a falta de detalhes na legislação sobre os procedimentos a serem seguidos.

A Proposta Fiscal de 2019 do governo nacional ordena, em seu artigo 367, que os governos municipais deveriam apresentar, até o dia 30 de junho de 2019, os avanços no desenvolvimento de seus POUTs, nas etapas de Bases de Dados e Diagnósticos Territoriais. Em consulta direta com a STP¹⁰, porém, foi informado que poucos municípios entregaram tais dados – nenhum deles da Tríplice Fronteira.

Ou seja, a situação normativa das questões urbanas no Paraguai encontra-se em um processo de revisão e reformulação – da praticamente inexistência de regras e diretrizes para a composição de um programa de planos nacionais e locais. Não se observou, contudo, a previsão de políticas e instrumentos interescares, ou mesmo o reconhecimento de que o fenômeno urbano extrapola as divisas administrativas,

¹⁰ A solicitação “26640” com a resposta fornecida pela secretaria pode ser acessada publicamente em: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/26640>

sejam elas em qualquer nível. Mesmo as áreas metropolitanas assim reconhecidas para fins censitários, *Ciudad del Este* sendo uma delas, não possuem caráter institucional e atribuições próprias.

No nível departamental, o marco legal sobre ordenamento territorial é pouco definido e desenvolvido, não indo além do estabelecido na Constituição Nacional e na lei 426/94 (dispõe sobre os departamentos e suas atribuições). O Departamento do Alto Paraná, que poderia prover uma política regional fronteiriça ou mesmo metropolitana, não faz isso. Dos três níveis regionais que agem sobre a Tríplice Fronteira, o do Paraguai é o mais inativo, exatamente do lado em que a aglomeração extrapola o nível municipal e configura uma “metrópole” (segundo classificação paraguaia).

4.2.2 Análise do planejamento local – *Municipalidad de Ciudad del Este* e vizinhas

Em requerimento feito à *Municipalidad de Ciudad del Este*, foram solicitadas informações acerca da regulamentação de uso do solo no município. O pedido foi encaminhado à *Dirección de Area Urbana* que informou, via Memorando 217/2019¹¹, que o Município não conta com Plano Regulador ou Diretor, Plano de Desenvolvimento Municipal, Análises de Estrutura Física ou Análise de Estrutura Morfológica. O município contaria apenas com Planta Cadastral e Topográfica, além das normativas de construção e edificação (Ord. 05/76 e modificações).

A resposta, contudo, contradiz informação da própria STP, em que o *Plano de Desarrollo Municipal de Ciudad del Este* já consta como elaborado em 2016 e pôde ser acessado. Além disso, contradiz uma série de normas levantadas junto aos próprios bancos de dados da Prefeitura¹² que definem algumas regras de uso e ocupação do solo e que, aparentemente, encontram-se em vigor. De fato, a principal regulamentação de uso do solo verificada, a Ord. 11/1994, foi praticamente revogada em 2014, mas não foram encontradas ações semelhantes no caso das outras normas.

¹¹ Solicitações “26085” e “26086” com as respostas fornecidas pela Dirección de Area Urbana podem ser acessadas publicamente em: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/26085> e <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/26086>

¹² Compilação de legislação disponível em: <http://www.mcde.gov.py/index.php/visualizador-de-archivo>

Tendo em vista a falta de um zoneamento do município ou de sua área urbana e a necessidade de se avaliar a relação do planejamento com a materialidade existente, a regulamentação de uso do solo levantada foi considerada na análise, portanto, incluindo a Ord. 11/1994 revogada, considerando o período de 20 anos em que esteve em vigor e seu provável impacto sobre a realidade construída atual.

Mesmo analisando este conjunto de normas, verificou-se que o ordenamento territorial em *Ciudad del Este* é praticamente inexistente e pouco abrangente. A regulamentação de uso e ocupação do solo é ainda mais escassa, sendo que as regras existentes são fragmentadas, desconexas e restritas a pequenas porções centrais do território, sem articulação entre si (por vezes sobrepostas e contraditórias). As poucas normas que tratam do assunto possuem algumas décadas de vigência, estando desajustadas da realidade urbana e de todas as transformações pelas quais a cidade passou. Percebe-se que não houve um planejamento consistente ao longo do desenvolvimento da cidade.

A *Ordenanza* 10/1988 trata das características das edificações da *Zona Centrica*, dividindo o centro da cidade em zonas, ordenando e regulamentando a construção de edifícios, priorizando uma ocupação intensa e densificada para estas áreas, com coeficientes de aproveitamento que vão de 6 a 11. Em contraste, a Ordenanza 11/1994, que estabelecia um zoneamento de uso do solo na cidade, previa uma ocupação mais horizontal (até três ou quatro pavimentos) e menos densa, inclusive em zonas vizinhas às centrais, que deviam estar sofrendo pressão por ocupação. Esta foi a norma que teve parte de suas regras revogadas em 2014.

Ciudad del Este ainda não conta com um Plano de Ordenamento Territorial ou planejamento similar de caráter global, ainda que esta figura seja mencionada como objetivo futuro em algumas das normas estudadas.

Nos anos de 2010, empresários de diferentes setores da cidade constituíram a “*Asociación Plan de Desarrollo del Este*”, voltada para as questões urbanas locais e cujo objetivo principal seria a produção de um plano diretor para a municipalidade. Em 2013, o escritório brasileiro URBTEC foi contratado para elaboração de um “*Plan Maestro de Desarrollo Urbanístico*”¹³, cuja validade seria de longo prazo.

¹³ Informação constante em diversas reportagens de sites jornalísticos paraguaios, como esta: <https://www.ultimahora.com/plan-director-permitira-ordenar-el-desarrollo-urbano-ciudad-del-este-n973178.html>

Estudos iniciais do plano foram apresentados às autoridades públicas, que deram apoio à iniciativa e à possibilidade de uma parceria público-privada para aplicação do plano¹⁴. Em questionamento à Prefeitura acerca do POUT previsto em lei nacional e do plano elaborado pela URBTEC, foi informado, via Memorando 220/2019¹⁵, que o trabalho continua sendo desenvolvido, estando em etapa de atualização de pesquisa sobre a cidade, para garantir dados fidedignos e atuais.

Nas municipalidades vizinhas, de *Hernandarias*, *Minga-Guazú* e *Presidente Franco*, por onde a mancha urbana avança de forma conurbada, também foram realizadas consultas e levantamentos acerca dos planejamentos locais¹⁶.

Minga-Guazú possui uma iniciativa básica de ordenamento, sem regulamentação das características de uso e ocupação. O PDS segue o mesmo modelo replicado em todas as cidades, sem se aprofundar nas questões urbanas. A Prefeitura não mencionou nada sobre o POUT. *Hernandarias* não emitiu nenhuma resposta à solicitação sobre a legislação e planejamento urbano, assim como não foram encontradas normas relacionadas nos sites da Prefeitura e do Conselho Deliberante. O PDS, no entanto, menciona a existência da Ord. 1774/16 que define um perímetro urbano básico. Da mesma maneira, *Presidente Franco* não emitiu nenhuma resposta à solicitação sobre a legislação e planejamento urbano, mas foi encontrada a norma de perímetro urbano no banco de leis municipais.

Assim, as três cidades possuem a definição de área urbana como único instrumento de controle da ocupação – que nem é respeitado totalmente, vide o tecido se espalhar para além desses limites. Dito isso, observa-se a falta de planejamento nas cidades, seja individualmente, ou como aglomeração, o que colabora para a produção de uma mancha espraiada e que se afasta cada vez mais de seu principal nó articulador, que é a fronteira.

¹⁴ O PDS de 2016 da cidade menciona o “Plano Taniguchi e inclui fotos de suas apresentações.

¹⁵ Disponível junto dos links das solicitações “26085” e “26086” anteriores.

¹⁶ Solicitações “26116”, “26117” e “26618” com a respectiva resposta ou não de cada municipalidade podem ser acessadas publicamente em:
<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/26116>
<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/26117>
<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/26118>

4.3 FOZ DO IGUAÇU

4.3.1 Políticas urbanas e territoriais nacionais e regionais

As diretrizes principais do planejamento urbano em Foz do Iguaçu são regidas por uma política urbana nacional, tratada no âmbito constitucional com a carta de 1988, em seu capítulo II, artigos 182 e 183. A política define o poder público municipal como executor de uma política de desenvolvimento urbano, visando o ordenamento e desenvolvimento das funções sociais das cidades, assim como o bem-estar de seus habitantes.

Desse modo, como no caso paraguaio, a política urbana também é atribuída aos municípios, mas se mostra mais detalhada e consolidada que no país vizinho, o que proporcionou o fortalecimento as atividades de planejamento urbano locais nas últimas décadas, com a composição de equipes técnicas, a produção de planos e de normas urbanísticas.

Especificamente, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/00) e o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/15) se aprofundam e complementam o texto constitucional. Na primeira norma, que reforça o papel de justiça social a ser desempenhado pelo planejamento urbano, a figura do Plano Diretor fica definida como instrumento básico de planejamento para os municípios, regulamentando o uso e a ocupação do solo em todo o território municipal. Mais recentemente, a segunda norma trouxe inovações ao estabelecer diretrizes de planejamento e gestão para aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, definindo a aplicação de alguns instrumentos comuns entre as cidades de um mesmo conjunto, como Planos de Desenvolvimento Integrado.

Ou seja, a política urbana nacional passa a reconhecer o fenômeno urbano para além dos limites do município e a necessidade de o planejamento absorver esta realidade. Vincula, contudo, esta possibilidade à instituição formal das aglomerações ou regiões metropolitanas por parte dos Estados nas quais se inserem, limitando os cenários possíveis de se enquadrarem na política – e excluindo as aglomerações transfronteiriças.

O artigo 16 da referida lei, no entanto, indica o papel da União de manter ações voltadas à integração entre cidades gêmeas, referindo-se especificamente a questões de mobilidade urbana entre essas cidades e “a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2015). Esta indicação já havia sido dada

anteriormente, com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.857/12), em que a integração entre cidades gêmeas surge como diretriz e objetivo da política. Para fins de aplicabilidade, a Portaria 213/16, do Ministério da Integração Nacional, define quais municípios brasileiros se enquadram nesta classificação – Foz do Iguaçu sendo um dos então 32 municípios listados.

No Brasil, as políticas de fronteira tradicionalmente se mantinham no campo da segurança nacional. A lei nacional que dispõe sobre a Faixa de Fronteira (Lei Federal 6.634/1979) vincula diversas ações nestas áreas ao assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional. A partir dos anos 2000, porém, questões de integração e desenvolvimento conjunto entram na pauta de temas fronteiriços, inclusive identificando as cidades de fronteira como elementos importantes no desenvolvimento regional. Além de planos anteriores que abordavam a temática, como o PDFF, as recentes Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração (CDIF) trazem como objetivos a coordenação de ações na Faixa de Fronteira, inclusive com planos regionais de desenvolvimento e integração fronteiriços.

Da mesma maneira que no Paraguai, porém, não se observam instrumentos interescares sendo aplicados, havendo pouca articulação entre os entes federativos no que se refere às questões urbanas fronteiriças. A União segue sendo controladora do território fronteiriço. Em conversa para este trabalho, o Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu informou sobre a necessidade de adaptar o planejamento local conforme as intervenções nacionais acontecem no território urbano – a exemplo da nova ponte internacional. Ou seja, o processo não é construído localmente, e sim recebido como uma “ordem de cima”.

No nível estadual, as políticas urbanas reforçam princípios e diretrizes já estabelecidos na norma federal, mantendo o viés municipalista. As políticas regionais e metropolitanas, de competência estadual, estão em processo de desenvolvimento.

Documento elaborado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDU) denominado “Referências para o Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Paraná” trata das políticas de gestão e planejamento urbano-regionais, abarcando o trazido pelo Estatuto das Metrópoles (PARANÁ, 2017). Ele reconhece, dentre as aglomerações urbanas do estado, a aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu, *Ciudad del Este* e *Puerto Iguazú*, classificando-a como de “altíssima” complexidade para planejamento e gestão. Indica a formulação de Planos de

Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) nestas aglomerações, destacando a necessidade de se articular a abordagem com *Ciudad del Este*. Este reconhecimento da Tríplice Fronteira como aglomeração urbana é um fato novo e importante, mesmo que ainda não tenha gerado produtos específicos.

4.3.2 Análise do planejamento local – Município de Foz do Iguaçu

Em Foz do Iguaçu existe uma regulamentação robusta tratando das questões urbanas e de uso e ocupação do solo. Perímetro Urbano, macrozoneamento, zoneamento, índices urbanísticos, diversas regras e normas controlam a ocupação territorial e expansão urbana. O Plano Diretor se mostra como principal instrumento de planejamento da cidade, abrangendo todo o território municipal, e vem sendo periodicamente atualizado. Desde a década de 1960 o desenvolvimento da cidade vem, teoricamente, sendo orientado por estratégias planejadas.

Neste cenário de regulamentação e controle, a cidade real foi sendo produzida, expandindo-se e tomando forma. O “Plano de Desenvolvimento Urbano”, de 1974, elaborado em parceria com a UFPR, foi um elemento importante ao planejar uma cidade que então se preparava para as transformações consequentes das obras da usina hidrelétrica. A proposta apresentada reforçou a estruturação urbana no sentido Norte-Sul, objetivando a integração do tecido já existente com o novo bairro implementado pela UHIB, a Vila A. Esta configuração articulava-se pelo sistema de avenidas e ligações viárias principais ortogonais e retilíneas, conectando estas diferentes partes da cidade, e faixas de ocupação da mesma zona cruzando o território nesse eixo. As densidades previstas eram de coeficientes de no máximo 3 e taxas de ocupações que não ultrapassavam os 50%. (UFPR, 1974)

Dentro dessa perspectiva, toda área mais próxima dos limites internacionais ficou reservada, para não ser esparsamente ocupada, sendo classificada como “Zona Verde Residencial”, de grandes lotes (mín. 2.000m²) e baixa ocupação (20%; CA 0,3), uma ocupação não urbana, portanto. A região de Porto Meira é classificada como “Área de Expansão Urbana II”, destinada para estabelecimentos hortigranjeiros e afins, além de “Zona Industrial” e “Zona Portuária” nas imediações do Rio Iguaçu, onde então localizavam-se indústrias de madeira e a balsa para *Puerto Iguazú*. A exceção fica por conta de uma “Zona de comércio internacional” nos arredores da Ponte da Amizade, e uma Zona Turística na via que leva às Cataratas. (UFPR, 1974)

Esta proposta materializou-se em várias estruturas ainda presentes hoje na cidade, como o sistema viário principal com suas avenidas. Além disso, já demonstra uma priorização da expansão urbana com o eixo Norte, rumo à Itaipu, e ao nordeste, seguindo a BR-277, mantendo as áreas próximas do limite internacional como áreas verdes desocupadas, com exceção de alguns usos econômicos. Mas, conforme o estudo da expansão urbana anteriormente realizado, sabe-se que o processo de ocupação e crescimento do tecido não se concretizou desta forma. A própria estimativa de crescimento populacional constante no plano projetava algo em torno de 150 mil habitantes na cidade por volta do ano 2000 – uma diferença de aproximadamente 100 mil pessoas (UFPR, 1974). Como exemplo, a região de Porto Meira foi ocupada e não existe mais atividade industrial relevante na área. A configuração sobre um eixo Norte-Sul se manteve, mas a forma da cidade não seguiu a visão homogênea e agrupada deste planejamento inicial.

As atualizações no planejamento do uso e ocupação do solo seguintes (1985, 1991, e suas respectivas modificações), foram adaptando as diretrizes conforme a cidade crescia. Na região central e arredores, os índices urbanísticos passaram a permitir maiores alturas e taxas de ocupação. As áreas fronteiriças mantiveram-se como Zonas Verdes Residenciais, com características de ocupação mínima até os anos 2000, assim como não se observam diretrizes, observações ou apontamentos relacionados às questões urbanas transfronteiriças.

O “Plano Diretor Municipal”, de 2006, assim como a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2007, traz uma mudança de postura com relação à situação fronteira, apresentando como diretriz a articulação de políticas conjuntas da região da tríplice Fronteira e criando Zonas Especiais de Interesse Estratégico em boa parte das áreas próximas dos limites internacionais. Condiciona, porém, a ocupação destas áreas à elaboração de lei específica, que não foi identificada.

Enfim, o “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”, de 2017, é a revisão mais recente do instrumento, assim como a nova “Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo”, de 2017. O diagnóstico do Plano Diretor reconhece que o tecido urbano existente é fragmentado, com muitos vazios, apresentando problemas na articulação territorial, da mesma maneira como foi observado pela análise anteriormente feita aqui. A condição fronteira é mencionada, mas não entra nas diretrizes como fator determinante nas definições de planejamento e regramento do solo – a cidade ainda é planejada como se não fizesse parte de uma aglomeração.

Dentre as principais medidas focalizadas nas áreas próximas dos limites internacionais estão as obras viárias (Perimetral Leste, Nova Ponte BR-PY e Avenida Beira-Rio), projetos que preveem transformações no entorno imediato, ainda que o próprio Plano recomende evitar o adensamento das margens dos rios-fronteira. A diretriz de altura proposta segue um sentido piramidal a partir do centro, diminuindo a densidade conforme se aproxima das margens. Além disso, inclui a revitalização e melhoria na integração dos bairros do entorno da Ponte da Amizade, hoje divididos pela rodovia.

Toda a superfície urbana hoje ocupada é definida como Área de Urbanização Consolidada/Prioritária, incluindo os vazios internos e as franjas imediatas (fronteiriças também). Percebe-se que existe uma intenção de ocupar os vazios urbanos a partir do zoneamento efetivo deles – as zonas de interesse estratégico próximas dos rios estão menores que as existentes em 2006. Mas a reserva de algumas destas áreas permanece. Observa-se a existência de ZEIS do tipo regularização nas proximidades destas áreas, em locais que anteriormente eram classificadas como Zonas de Interesse Estratégico – provavelmente ocupações irregulares anteriores que foram reconhecidas pelo poder público.

4.4 PUERTO IGUAZÚ

4.4.1 Políticas urbanas e territoriais nacionais e regionais

Em matéria de planejamento e ordenamento do território, o federalismo argentino atribui às províncias e municípios quase a totalidade das competências e responsabilidades no tema. Com exceção de questões ambientais e de menções básicas à unidade territorial, não existe, no marco legal nacional, um aprofundamento nas questões de manejo do espaço e território – em especial o urbano. A Constituição Nacional, de 1994, não trata de questões territoriais e de ordenamento e garante às províncias autonomia e competência sobre o não delegado no texto constitucional.

Esse cenário descentralizado levou a uma situação atual de inexistência de políticas públicas territoriais e urbanas na maioria das províncias (REESE, 2006; ARGENTINA, 2012). Em 2008, é instituído o *Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial* (COFEPLAN, 2008), órgão composto pelos governos federal e provinciais voltado para a implementação efetiva das políticas de ordenamento e de

prestação de assistência técnica e financeira na elaboração de normativas territoriais. A criação da COFEPLAN veio no sentido de coordenar e dar diretrizes à gestão dos fenômenos territoriais, em seus diferentes níveis institucionais, e direcionar as províncias e municípios no preenchimento dessa lacuna político-legal. O órgão elaborou projeto de lei que institucionaliza o planejamento territorial e urbano como política nacional, regulando o tema e definindo um instrumento de planejamento principal, o *Plan del Ordenamiento Territorial*. Este, contudo, ainda encontra-se tramitando no Congresso Nacional.

Desta maneira, a política em nível nacional vem ocorrendo por meio dos planos territoriais, como o *Plan Estratégico Territorial* (PET). Este plano reconhece os diferentes processos de urbanização contemporâneos e seus impactos na forma das cidades, com a consequente necessidade de adequação no planejamento e nos instrumentos de regulação do uso do solo. Reconhece que os diferentes modelos de organização do território e suas divisas rígidas podem tornar-se desafios para os governos locais desenharem e implementarem políticas urbanas locais, incentivando um planejamento regional via associações entre entes locais.

O plano gerou documentos derivados, como o *Programa Argentina Urbana*, o *Guía para la Elaboración de Normativa Urbana* e os *Lineamientos para la Planificación Territorial*. Este último é um trabalho de orientação voltado para os técnicos de planejamento do país, contendo conceitos, metodologias e diretrizes para o planejamento territorial. Tem como primeira recomendação a consolidação do processo de integração regional sul americano, apresentando a harmonização das políticas de planejamento com outros países e em zonas fronteiriças como umas das ferramentas principais. Indica também diversos planos internacionais de integração fronteiriça como modelos a serem seguidos no sentido de promoção do desenvolvimento destas zonas.

Ainda que ricos de informações, diretrizes e trazendo modelos que podem ser replicados pelo país, estes documentos não têm caráter impositivo e, desvinculados de norma jurídica, não necessariamente estão sendo aplicados.

No caso da província de Misiones, onde *Puerto Iguazú* está localizada, durante muito tempo existiu uma lacuna normativa nas questões territoriais e urbanas. A menção ao planejamento e gestão do espaço é rara e, quando mencionada, é vaga e sem definições – no máximo abrindo a possibilidade de regulamentação futura. A constituição local também se abstém nas matérias de planejamento urbano ou uso do

solo. A lei que institui e regulamenta as municipalidades confere ao *Concejo Deliberante* (poder legislativo) a responsabilidade de adotar um plano de urbanização, com regras urbanísticas e determinação de zonas.

Decreto provincial de 2007 criou a *Subsecretaria de Ordenamiento Territorial* (SOT), cujo fim é planejar, coordenar, acompanhar e avaliar as ações de ordenamento, propondo a aplicação de planos, políticas, instrumentos. Define que o ordenamento do território, a nível municipal e departamental, será planejado pelo nível provincial, nos limites de sua competência. Esta é a normativa que define a atuação de um órgão no campo de ordenamento e lhe atribui funções de planejamento.

Levantamento de Cammarata (2008) mostra que as atividades da SOT em *Puerto Iguazú* já geraram algum tipo de iniciativa de planejamento (propostas de planos e de ações), como no caso das 600 Has. Nesta situação, a província desenvolveu um plano diretor estratégico para a ocupação deste espaço, devendo ser acatado pela municipalidade. A sequência de normas (Decretos Provinciais 1.716/2000, 1.600/2002 e 1.628/2004) definem as regras de ocupação e uso do solo desta porção de espaço da cidade de *Puerto Iguazú*. O plano foi aderido localmente pela municipalidade, via *ordenanzas* locais (ver à frente). Abrange um loteamento inicial, um zoneamento com especificações para cada zona (altura, recuos, materiais, taxas de ocupação e permeabilidade etc.), e trata de questões viárias, de acessibilidade e ambientais.

Não fica claro, portanto, qual a situação da atribuição do planejamento na província, já que a lei de municipalidades não foi alterada. Nesse sentido, observou-se uma área cinzenta entre as competências provinciais e municipais sobre questões urbanas. A província chama para si algumas responsabilidades, com intervenções de planejamento como a anterior, além de manter algum controle a partir da *Secretaria de Tierras y Colonización* e decretos que definem questões fiscais baseadas em regras de ocupação do solo urbano. Mas as municipalidades ainda têm a responsabilidade sobre o restante do território e sobre as normas de uso e ocupação que não são abrangidas pelas iniciativas provinciais.

4.4.2 Análise do planejamento local – *Municipio de Puerto Iguazú*

A *Carta Orgánica del Municipio de Puerto Iguazú* estabelece como função municipal as atividades de urbanismo, o estabelecimento de zonas urbanas e a

elaboração de planos reguladores urbanos. Define o *Plan Regulador* como a política urbanística municipal principal, que deve determinar o zoneamento e suas regras de uso e ocupação.

No entanto, *Puerto Iguazú* apresenta uma situação de múltiplas regras de uso e ocupação do solo. Analisando as normativas de planejamento e ordenamento, o espaço urbano de *Puerto Iguazú* se mostra fracionado em três porções principais: a cidade “original” ou consolidada, com 2400 hectares, referente à área central principal e que remete ao plano de ocupação urbana original; as “600 hectáreas”, porção do espaço à leste da cidade consolidada e da Ruta 7 e de ocupação a partir do final do século passado; e as “2000 hectáreas”, porção ao sul da cidade, originalmente propriedade do Exército, e que serviu como área de expansão informal da cidade a partir dos anos 2000.

Essa fragmentação em três setores principais se deve principalmente à própria situação legal do espaço urbano. Como já abordado, a área urbana de *Puerto Iguazú* está encravada entre áreas protegidas ambientalmente e militarmente em que a ocupação urbana não é permitida. Na medida em que a população da cidade cresceu e as atividades econômicas de fronteira se desenvolveram, a pressão por ocupação aumentou, levando a adaptações no ordenamento territorial planejado inicialmente, e na consequente liberação de áreas adjacentes para a expansão urbana. Isso se deu em diferentes momentos, tanto com as 600 Hectáreas como com as 2000 Hectáreas, o que ocasionou a elaboração de normativas específicas para estes espaços. (CAMARATA, 2008)

Ainda que estas iniciativas de planejamento distintas tenham sido abarcadas no planejamento original, com *ordenanzas* incluindo as regras da área nas regras gerais, o resultado não é de um planejamento geral e único, mas sim a combinação de diferentes propostas, cada qual com sua lógica, objetivos, diretrizes e regras.

Dessa maneira, o planejamento urbano em *Puerto Iguazú* pode ser visto como um intermediário entre o de *Ciudad del Este* (praticamente inexistente) e Foz do Iguaçu (altamente regulado). A cidade apresentou iniciativas de planejamento ao longo de sua história que objetivaram ordenar o espaço urbano, mas que se limitaram ao tecido existente, sem visões de longo prazo que previssem a expansão urbana pela qual a cidade de fronteira iria passar, o que ocasionou novos planejamentos separados para as novas áreas.

A regulação de uso e ocupação do solo existente é muito semelhante ao modelo brasileiro de zoneamento tradicional, que prioriza a organização funcional do espaço urbano e a classificação “excessiva” - zonas semelhantes que produzem as mesmas tipologias, mas que são classificadas como diferentes. Esta iniciativa do planejamento faz parte do *Plan Regulador*, de 2006, que se limita à organização funcional do espaço, sem entrar em uma análise da realidade da cidade, quais os objetivos e diretrizes ou qual o meio urbano que se vislumbra no futuro. A situação de cidade como de fronteira ou parte da aglomeração fronteira também não aparece no plano e nas outras normas. Novamente, a cidade é vista como um fenômeno isolado de seus arredores.

As outras iniciativas de planejamento recentes e focadas nas duas outras áreas adjacentes ao tecido urbano (600ha e 2000ha) relacionam-se a situações contrastantes: de um lado, nas 600ha, um planejamento prévio, de iniciativa do governo provincial, baseado em uma dinâmica econômica e fronteira que é vista como positiva e deve ser potencializada, um planejamento que se insere em uma visão macro sobre o turismo na província. De outro, nas 2000ha, uma área que décadas atrás foi transferida pelo governo federal para a expansão da cidade, o planejamento e ordenamento não foi efetuado pelos governos regionais e locais. A pressão pela ocupação e necessidade de expansão do tecido urbano não foi priorizada, levando à ocupação informal e precária da área, gerando conflitos pela terra que forçaram a intervenção pública e a iniciativa de ordenamento recente.

Nos artigos analisados que mencionam as questões de ordenamento na cidade, é unânime a crítica sobre a falta de um planejamento macro e único, que reconheça a própria realidade contraditória e desigual da cidade e que busque objetivos urbanos comuns (CAMMARATA, 2008; NUNEZ, 2009; MAIDANA, 2017; GONZÁLEZ et al, 2017;). O que existe hoje é uma cidade turística acessível e foco das políticas públicas, e outra precária, informal, e ignorada pelo poder público. São mencionadas iniciativas de planejamento que contaram com a participação de arquitetos externos ao poder público local, voltados à produção de planos diretores nesse sentido mais amplo. Analisando a legislação e em visita à sede do poder executivo local, porém, estes planos sequer são mencionados, o que significa que não foram abarcados institucionalmente.

4.5 CARACTERIZAÇÃO SÍNTESE DAS NORMAS DE CONTROLE DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

O levantamento anterior permitiu verificar a maneira como se configura e se estruturam os sistemas de planejamento urbano nas cidades que compõem a Tríplice Fronteira, tanto em seus níveis nacionais e regionais, como localmente. Sua análise também trouxe elementos importantes para a reflexão sobre como estes planejamentos e seus instrumentos, dentre planos e zoneamentos, vislumbram as cidades (e aglomeração) desejadas.

Assim, foi realizado um esforço de sumarizar espacialmente o que é proposto por essa política vigente, quais usos são propostos, sua espacialização no território, como se relacionam com as linhas fronteiriças e com suas cidades vizinhas. O objetivo disso é fazer uma síntese do planejamento do uso do solo, para em seguida justapor com a análise da realidade material feita anteriormente.

A partir dos dados coletados junto aos órgãos públicos locais e do levantado e analisado anteriormente, foi elaborado um mapa da regulação urbana da TF, tomando como referência o zoneamento de uso e ocupação do solo nas cidades. O mapa parte de uma compatibilização dos diferentes tipos de zonas que funcionam sobre a TF. Analisando as funções, usos principais e índices urbanísticos de cada zona, foi possível simular aquelas que se enquadram como de uma mesma categoria de uso, conforme se verifica na Tabela 03 a seguir. Para verificar a sistematização dos índices urbanísticos conferir o Anexo 02 em que são listados.

Logo em seguida, no mapa da Figura 19, é apresentado o zoneamento na Tríplice Fronteira, conforme a mancha de ocupação total. Como o objetivo é fazer uma síntese, foi destacado o tipo de zona predominante naquela área, que determina a lógica do desenho urbano, tipologia de lotes, de construções etc. Assim, zonas de apoio às zonas adjacentes, como Eixos Viários de Bairros, por exemplo, foram considerados como parte da zona residencial correspondente, sendo assim classificados. Os loteamentos feitos pela UHIB em *Ciudad del Este* também foram destacados, aplicando transparência, como será explicado em seguida.

QUADRO 3 – CLASSIFICAÇÃO DAS ZONAS DE USO DO SOLO NA TF

Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo na TF			
Local	Municipalidad de Ciudad del Este	Município de Foz do Iguaçu	Municipio de Puerto Iguazú
Classificação por Zonas	(sem classificação)	Zonas Residenciais	Zona Habitacional
	Zonas A1 (1 e 2) (ord. 11/94) Zona 3 (ord. 10/88)	ZR1 ZR2 ZR3 ZR4 ZR5	H1 H2 H3 H4
		Zona Especial de Interesse Social – ZEIS1; Zona Especial de Interesse Social – ZEIS2;	H5
	(sem classificação)	Zonas Comerciais e de Serviços	Zona Comercial
	Zona 1 (ord. 10/88) Zona 2A e 2B (ord. 10/88)	Zona Central - ZC	Zona Comercial - C Alineamiento Comercial 2
	Zona A3 (ord. 10/88) Zona A2 (1, 2 e 3) (ord. 11/94) Zona A4 (ord. 11/94)	Zona Mista 1 Zona Mista 2 Zona Mista 3 Zona Mista 4 Zona Mista 5	
		Eixos Viários de Bairros – EVB*	Alineamiento Comercial 1 Centros de Barrios (1 e 2)
		Zona de Comércio e Exportação - ZCE	Alineamiento Comercial 3
		Zonas Turísticas	Zona Turística
		ZT1 ZT2 ZT3 ZT4	T4 T1 T2 T3
	Area de Almaceamiento y Industria (ord. 04/76) Zona A4 (ord. 11/94)	Zona Empresarial e Industrial – ZEIN Zona de Comércio e Serviço - ZCS Zona de Com e Serviço Portuário – ZCSP Zona Func. Itaipu Binacional – ZFI;	Zona Industrial
		Zonas Especiais	Zona Institucional Administrativa
		Zonas de Serviços Institucionais – ZSI; Zona Func. Aeroportuária – ZFA; Zona Func. de Comunicação – ZFC;	IA1 IA2
		Zona de Interesse Estratégico – ZIE	
		Zona de Restrição a Ocupação – ZRO	
	Area de Ensanche	Zona de Expansão Urbana 1 – ZEU1; Zona de Expansão Urbana 2 – ZEU2;	Zona de Expansión Urbana Zona de Chacras y Quintas
		Zona de Preservação Permanente – ZPP; Zona Especial de Proteção – ZEP;	Zona de Protección Parque Natural Espacios Verdes (EV)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Observando as informações presentes no mapa acima, percebe-se, primeiramente, o contraste da aplicação ou não de instrumentos de planejamento dentro da aglomeração. De um lado, *Ciudad del Este* tem seu território em situação praticamente com nenhuma regulação sendo aplicada. Para compor mais com a caracterização, foram inclusos os bairros implementados pela UHIB, pois, segundo informação trazida por Souza (2011), estes ainda são de propriedade da usina¹⁷, inclusive vias e espaços públicos, o que lhes dá esse papel “regulamentador” sobre a área. Os usos previstos nos planos de ocupação das áreas, portanto, valem e são úteis nesta caracterização, sendo destacados no mapa.

As regulações existentes, portanto, aglomeram-se na região central, onde situa-se a principal atividade econômica da cidade e também onde se concentra a infraestrutura urbana principal. No entanto, estas regras são antigas e não necessariamente mais fazem sentido com os processos socioespaciais atuais. Não à toa, a *Ordenanza* 11/1994 foi revogada, alegando-se que estava barrando o desenvolvimento da cidade - ainda que não tenha impedido a expansão das atividades econômicas para locais além deste núcleo central, como se verificou no mapa da realidade (FIGURA 8) em relação ao de regulamentação (FIGURA 19).

Analisando esta situação com a da realidade, pode-se afirmar que a não existência de zoneamento ou algum outro tipo de regulação colabora para os processos anteriormente apontados. A falta de controle na ocupação permitiu que ela ocorresse livre e do modo extensivo como vem acontecendo. Além disso, também acontece sem infraestrutura e contribuiu para acentuar os problemas de moradia que existem na cidade, ao passo em que diversos vazios se perpetuam em áreas com tecido mais consolidado. Nesse caso específico, a existência de um planejamento e zoneamento voltado para a questão habitacional poderia ter interferido neste processo?

Em contraponto, Foz do Iguaçu e *Puerto Iguazú* possuem todo seu território preenchido por zonas e regulações do uso do solo, seguindo o padrão mais tradicional de zoneamento. A cada mudança em valores de algum índice urbanístico, gera-se uma nova zona. Juntas, as duas cidades acumulam mais de 50 zonas diferentes,

¹⁷ Segundo a autora, as vilas A, B e C, do lado brasileiro, foram cedidas para o poder público ainda nos 2000.

diferenciando funções e setores dentro da cidade, determinando tipologias a partir da regulação de diversos parâmetros construtivos.

A existência de um planejamento urbano periódico na cidade de Foz do Iguaçu contribuiu para a produção de um desenho urbano mais infraestruturado e com algumas qualidades em relação ao da vizinha paraguaia, pela exigência de recuos, vias mais largas, entre outras regras, além de controlar e conter um pouco a expansão da mancha de ocupação.

Contribuiu, também, para a consolidação e desenvolvimento das atividades econômicas da cidade. De modo geral, como se vê no mapa, o zoneamento atual está de acordo com a realidade nas áreas ocupadas por usos econômicos, na região central e ao longo dos eixos rodoviários (BR-277, BR 469, futura perimetral), priorizando sua potencialização e expansão.

Contudo, ao longo do tempo, como se verificou, o planejamento também reforçou uma cidade fragmentada e desarticulada em si mesma, com núcleos residenciais distantes e de tecido desconectados entre si. Também desincentivou, ou mesmo impediu, a ocupação das áreas mais fronteiriças, próximas do limite internacional, mantendo-as como objeto de especulação e disputa pelos agentes políticos e econômicos.

A renovação mais recente do Plano Diretor e do zoneamento demonstram que existe um movimento de adequação para a realidade de intensa expansão material da cidade, em que o tecido extrapolava os limites previstos pelo planejamento anterior. Isso se confere pela autorização da expansão da mancha de ocupação ao leste, acentuando o processo de periferização e interiorização, mas também pela ocupação de áreas internas à mancha ainda vazias. O zoneamento exposto na Figura 19 apresenta uma mancha total mais “preenchida” que a própria realidade, zoneando as diversas interrupções no tecido urbano e os vazios destacados anteriormente. Inclusive, cria novas ZEIS e áreas residenciais em regiões antes retidas para a ocupação, como algumas áreas fronteiriças ao norte e ao sul do município. Na visão do planejamento, assim, os fragmentos da cidade vão se conectando e os núcleos antes claramente distintos se tornam mais inseridos dentro de uma mesma massa.

Mantém, ainda assim, a postura de restrição em algumas questões. As ZIEs se perpetuam como uma faixa ao longo da margens do Rio Paraná, desde sua porção mais ao Norte, junto da UHIB e de uma nova área de ZEIS, continuando no local da Av. Beira Rio e terminando nas imediações da nova ponte internacional. É

interrompida apenas por áreas consolidadas em que a ocupação já existe, seja formal e informal já existe – observam-se algumas faixas de habitação social nos locais onde hoje situam-se assentamentos irregulares.

A relação da cidade com o limite internacional e o rio, portanto, permanecem acontecendo de maneira pontual, ao menos nesta margem. Ao sul, na divisa com a Argentina, existe uma previsão mais abrangente de ocupação residencial e turística, provavelmente prevendo uma maior exploração do potencial paisagístico do rio Iguaçu (a permissão da construção de edifícios em altura em uma faixa na beira do corpo permite esta suposição). Isso demonstra uma corroboração do zoneamento com a dinâmica especial existente na realidade com relação ao setor de ocupação turística, como observou-se anteriormente, que se concentra nessa região específica da aglomeração, em uma relação mais direta com a fronteira tanto nos seus fluxos como fisicamente.

O modelo de zoneamento do uso do solo seguido por *Puerto Iguazú* é semelhante ao de Foz e, tradicionalmente, o aplicado no Brasil, baseando-se em funções de uso e os parâmetros que definem algumas características de ocupação. Da mesma maneira que em Foz do Iguaçu, as zonas mantêm uma maior complexidade e diversidade juntos do eixos rodoviários, aglomerando as econômicas e institucionais. As margens fronteiriças são quase todas ocupadas por zonas turísticas, inclusive nas áreas florestadas das 600 Ha, o que gerou as críticas apontadas anteriormente.

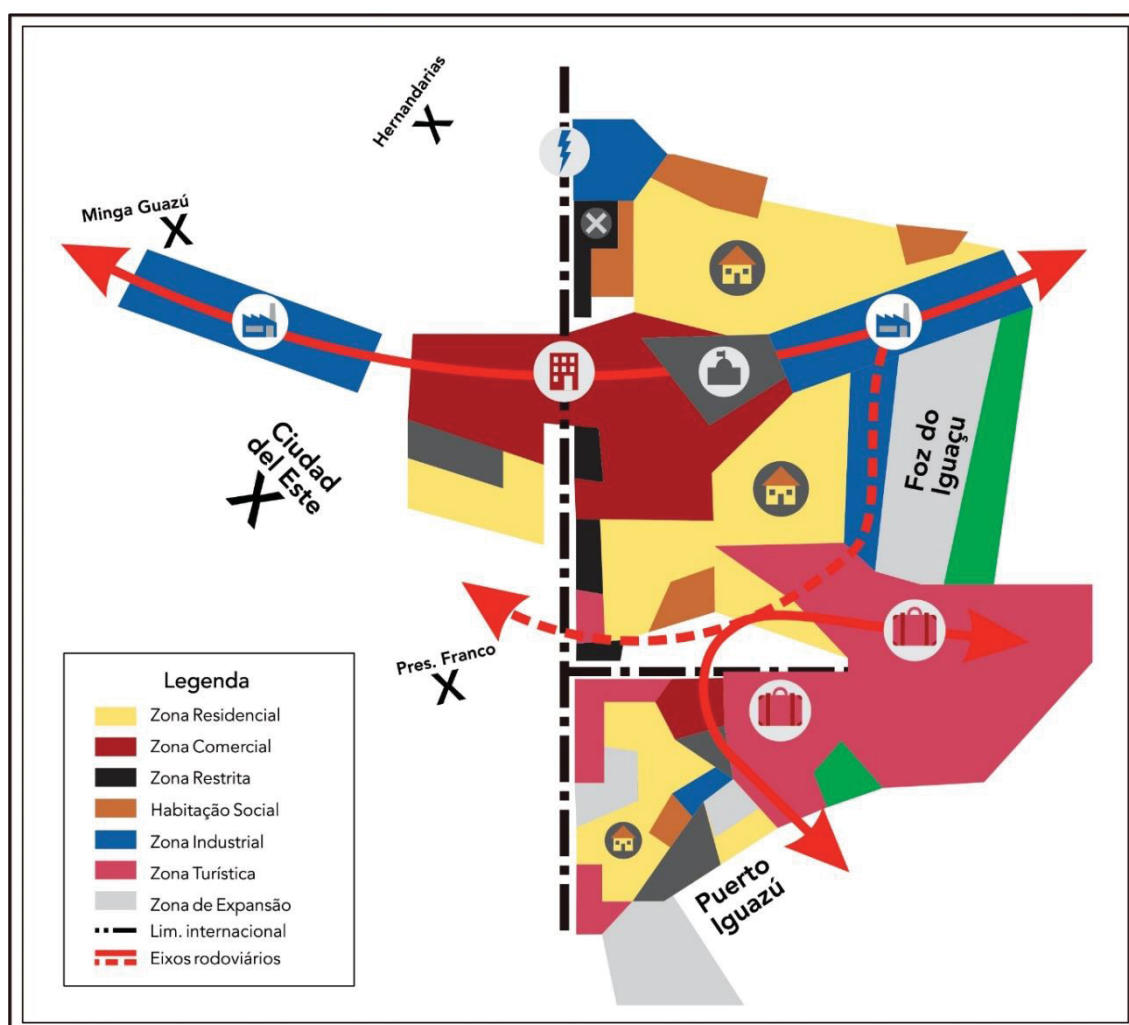
Uma particularidade fica por conta de uma “zona de chácaras” (marcada em cinza claro no mapa), nas proximidades da rodovia e das zonas turísticas, voltada para pequenas propriedades de características rurais, mas que na verdade é ocupada por hotéis/pousadas ou então quadras loteadas mas vazias, ao passo que existem assentamentos precários adjacentes e mais afastados do tecido urbano principal.

As zonas residenciais, inclusive as áreas para sua expansão, situam-se ao sul do tecido urbano central, na área das 2000ha, onde já existem ocupação informais de modo difuso. Nesta área, especificamente, o planejamento e o zoneamento afastam-se da realidade e apresentam uma cidade inexistente. O desenho de zoneamento produzido é baseado em um desenho urbano específico que não condiz com a ocupação existente atualmente. Ainda que informal, os assentamentos atuais contam com um parcelamento do solo e uma malha viária, ainda que precária, que atende e conecta os espaços da região. O mapa de zoneamento providenciado pela prefeitura

da cidade apresenta uma malha viária distinta e um modelo de parcelamento de quadras que não respeita o existente. O zoneamento produzido, portanto, sobrepõe-se a uma realidade virtual pouco articulada com a material. Ainda que o planejamento de longo prazo busque um modelo de cidade para o futuro, percebe-se que neste caso, passados 14 anos de sua formulação, este distanciamento não contribuiu para articular a efetivação de intervenções mais adequadas no território. Esta situação exemplifica algumas das críticas feitas ao planejamento tradicional e aos instrumentos com o zoneamento e sua desconexão da realidade, como foi abordado no primeiro capítulo deste trabalho.

Enfim, a caracterização das normas de controle do uso e ocupação do solo na TF foi sintetizada com o esquema da Figura 20, a seguir, simplificando graficamente os pontos levantados aqui, evidenciando as articulações e contradições existentes no zoneamento na TF.

FIGURA 20 – ESQUEMA SÍNTESE DO ZONEAMENTO DO USO DO SOLO NA TF



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Fica claro, no esquema, o contraste da regulação com a não regulação entre os lados da fronteira, assim como a continuidade e articulação das zonas de usos econômicos, ao passo em que os usos residenciais se mantêm como coadjuvantes na configuração geral do planejamento do uso do solo.

A partir disso, contempla-se o planejamento urbano praticado nestas cidades e sua relação com a realidade da aglomeração como um todo. Observou-se que o planejamento efetivado na Tríplice Fronteira em muito replica a visão tecnicista de se produzir planos e mapas com foco em questões pontuais sem que antes haja uma visão ampla e geral sobre o espaço urbano que está sendo trabalho e sobre o que se busca efetivar com ele. Não se percebeu, pelo levantamento e análise feitos até aqui, que a ideia de uma aglomeração continuada esteja presente nos produtos do planejamento urbano das cidades da TF, em seus objetivos, planos e instrumentos.

Da maneira como tem ocorrido, o planejamento urbano nas cidades da Tríplice Fronteira funciona de modo individual, com pouco ou nenhum contato entre as cidades. Em conversa com o secretário de Planejamento de Foz do Iguaçu, foi exposto que não existe uma comunicação institucional entre os órgãos de planejamento. Projetos pontuais e específicos, como a nova ponte internacional, levam à comunicação direta no nível local para o tratamento de questões específicas. Mas, de modo geral, ainda é através do nível federal/nacional que as discussões conjuntas são realizadas, mantendo-se cada um “por si”, no restante do processo de planejamento.

Contudo, existem momentos de coesão no planejamento que corroboram com a materialidade urbana. Os setores econômicos são os únicos que se articulam tanto na realidade como também na regulação, até mesmo em *Ciudad del Este*, que não apresenta planejamento do ordenamento de modo geral. O planejamento contribuiu para o desenvolvimento das atividades econômicas da TF, mesmo que sendo feito de maneira fracionada por cada município. Ou seja, ainda que realizado individualmente, existe um planejamento coordenado e coeso que atua no sentido de efetivar articulações dentro do território da aglomeração. A prioridade, no entanto, é voltada para esses setores.

Se, por um lado, existe uma realidade turística, econômica e de consumo em que a fronteira é apropriada e torna-se elemento integrador, a realidade e outros estudos mostram que existe uma população periférica sem acesso pleno ao território

e que busca na informalidade o acesso aos benefícios da fronteira. Percebe-se, assim, que o planejamento serviu como instrumento neste processo de contradições, contribuindo com a produção do cenário dual apontado por outros autores sobre esta realidade. A materialidade do espaço urbano transfronteiriço é desigual e a fronteira, geradora de relações e dinâmicas, também é inacessível.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade espacial urbana contemporânea é marcada pela heterogeneidade de processos e produtos. As relações de produção do espaço, reestruturadas a partir de uma nova lógica geoeconômica, produzem materialidades singulares. Fragmentação, difusão e diluição dos limites tornam-se características de arranjos cada vez mais incorporados em redes de relações complexas e multiescalares. Interesses globais, nacionais, regionais e locais se sobrepõem uns aos outros, intensificando conflitos e contradições. Questões urbanas tradicionais, como habitação, fluxos e mobilidade, extrapolam seus limites tradicionais, em processos de regionalização e metropolização do espaço.

Como foi apresentado, as aglomerações transfronteiriças são um fenômeno urbano-espacial produto destas transformações, que passam a desempenhar novas funções neste novo contexto global, servindo como meio físico para o desenvolvimento de dinâmicas e relações que anteriormente fluíam por ali de modo diferenciado, senão completamente inexistentes. No caso da Tríplice Fronteira, isso ficou evidente por meio da intensidade de fluxos e dinâmicas que ali se desenvolveram, com o comércio internacional, o turismo e as redes agroindustriais regionais e nacionais que ali se fixaram. Para além disso, a própria manifestação física dessa complexidade socioespacial: uma ocupação urbana aglomerada que transpõe três países e comporta aproximadamente 900 mil pessoas.

A realidade da TF verificada demonstra uma aglomeração que cresce economicamente e demograficamente a partir das oportunidades propiciadas pela integração entre os lados do limite internacional: da apropriação da zona de fronteira como um elemento potencializador. Neste arranjo específico, porém, também foram identificadas as mesmas características de fragmentação e difusão, além de questões de segregação, habitação e de acesso ao território como um todo. Trata-se assim, de uma realidade de contrastes, em que a integração é uma verdade parcial e para alguns. Ao longo desta pesquisa, estas questões surgiram e se repetiram diversas vezes como elementos que se perpetuam no desenvolvimento da TF.

Neste contexto, o planejamento urbano insere-se como ferramenta de atuação sobre este espaço, no sentido de oferecer estratégias e indicações para lidar com as questões urbanas. Conforme Saboya e Netto (2010) questionam, porém, estes padrões espaciais complexos e fragmentados põem em teste as estratégias de

controle urbano que se consolidaram no século XX. O uso dos mesmos instrumentos para controle da ocupação do solo resulta em uma atuação genérica e simplista, replicando a mesma lógica segregacionista criticada por diversos estudiosos.

O que se percebe na TF, contudo, é uma atuação tradicional, tecnicista e baseada na priorização hierarquizada dos diferentes setores do território urbano, permitindo a perpetuação destas características e reforçando segregações socioespaciais. A história do planejamento na aglomeração não impediu que questões semelhantes se identificassem nas três cidades – mesmo com níveis de atuações do planejamento diferentes entre elas. Se, por um lado, em *Ciudad del Este* a situação de não controle da ocupação permitiu a mancha mais espraiada e periferizada, em Foz do Iguaçu, um planejamento robusto e regulador levou a uma fragmentação e desarticulação do território.

Reconhece-se, sim, que a existência de planejamento interfere nestes processos e na forma como se materializam nas cidades. A regulação é necessária para garantir mínimos de qualidade urbano-espacial, como infraestrutura, controle do desenho urbano etc. Além disso, pode induzir a formação de uma realidade mais complexa e heterogênea, mais rica em práticas urbanas. Estas, contudo, não são vantagens garantidas sem um planejamento adequado, que apreenda os processos que produzem esta realidade em sua totalidade, definindo objetivos claros para sua atuação em nome de uma produção urbana de maior qualidade socioespacial.

Finaliza-se este trabalho, assim, com uma reflexão ampla sobre as próprias limitações do planejamento urbano de modo geral, ao menos como ele vem sendo efetivado, tomando como referência o caso da Tríplice Fronteira. Como Moura (2016) defendeu, a realidade espacial atual é tão diversa e desigual que desafia as teorias urbanas tradicionais, exigindo um sistema de governança articulado e que incorpore os processos e as transformações urbanas. Como Rolnik (1997) diz, são necessários produtos de planejamento mais estratégicos e menos deterministas, que entendam a cidade como uma estrutura continuada.

Poderia um planejamento mais integrado (ou mesmo conjunto) resultar em uma aglomeração mais articulada, não apenas em seus usos econômicos, como também nos sociais e culturais? Um planejamento que se aproprie da fronteira como elemento indutor das relações e dinâmicas da própria aglomeração, buscando potencializar as conexões, trocas e transposições que cotidianamente produzem estes locais. Autores mencionados no primeiro capítulo deste trabalho, como Peña (2008) e outros,

defendem este caminho, mas estas são perguntas que não apresentam uma resposta única e absoluta. Não cabe aqui defender um modelo específico de planejamento, mas, da mesma maneira, entende-se que o modelo tradicional de planejamento enfrenta desafios claros frente aos fenômenos urbanos contemporâneos, o que exige reflexões e adaptações.

Entende-se que explorar esta temática neste recorte específico demonstrou os desafios contemporâneos do Planejamento Urbano e Regional, além de levantar elementos para que esta discussão se desenvolva, inclusive para além deste trabalho. As aglomerações transfronteiriças trazem questões complexas e novas, sobre as quais as atuais estruturas administrativas e de planejamento não permitem uma atuação completa e total. Para tanto, deve-se buscar alternativas, que permitam ações cooperativas e com maior integração. A abordagem e intervenção sobre o espaço urbano transfronteiriço deve compreender e apreender os processos multiescalares e multiterritoriais que o produz, no sentido de absorver suas demandas, enxergar oportunidades e dar respostas adequadas a suas particularidades.

É necessária uma perspectiva sobre o urbano que permita se apropriar dos processos endógenos e exógenos, reconhecendo as contradições entre o local, regional, nacional e global e conectando as diferentes esferas de poder que atuam sobre esse espaço. De modo geral, cabe pensar um planejamento de visão abrangente, capaz de reconhecer esta e outras morfologias espaciais presentes na atualidade, e que também apontam para questões que exigem enfrentamentos específicos e totalizadores.

REFERÊNCIAS

- ALFONSO, H. D. Las ciudades en las fronteras: intruducción a un debate. In: ALFONSO, H. D. **Ciudades en la fronteira: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos**. Santo Domingo: Manatí, 2008. p. 15-30.
- ANDRE, A. L. Reflexões sobre a questão urbana na Tríplice Fronteira Brasil, Paraguai e Argentina: Globalização, Fragmentação e Militarização. Encontro Internacional do Grupo de Estudos Multidisciplinares em Arquitetura e Urbanismos do Sul - Maloca. **Anais**, v.1, n.1, 2017.
- ARGENTINA. **Constitución Nacional de la Nación Argentina**. Buenos Aires, CABA: Congreso Nacional, 1994.
- _____, Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. **Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial**. 2012.
- _____, Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. **Guía de Planificación Territorial**. 2016.
- _____, Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. **Lineamientos para la Planificación Territorial**. 2015.
- _____, Secretaría de Obras Públicas. **Plan Estratégico Territorial Avance III**. 2015.
- _____, Secretaría de Obras Públicas. **Plan Estratégico Territorial**. 2018.
- _____, Secretaría de Obras Públicas. **Plan Estratégico Territorial Avance II**. 2011.
- _____, Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública. Obras Públicas. **Plan Estratégico Territorial: Argentina Urbana**. 2018
- _____, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. **Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina**. 2012.
- ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- BÉLIVEAU, V. G.; MONTENEGRO, S. La Triple Fronteira: globalización y construcción del espacio. Buenos Aires: Miñ & Dávila, 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Decreto n. 9.810 de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019.
- _____. Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 mai. 1979.
- _____. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulameta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.
- _____. Lei n. 12.857 de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.
- _____. Lei n. 13.089 de 10 de julho de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.
- _____, Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. 2005.
- _____. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de**. Ministério da Integração Nacional. Brasília, p. 418. 2005.
- BRENNER, N. Reestruturação, Reescalamento e a Questão Urbana. **GEOUSP**, São Paulo, n. 33, 2013. 198-220.
- CAMMARATA, E. B. **Estudio Integral del Destino Iguazú-Cataratas. Controversias y Desafios para el desarrollo Local II**. Universidade Nacional de Misiones. 2008.

- CAMPOS, H. Á. Cidades em fronteira: discussão sobre seus múltiplos significados. II **Colóquio Internacional de História Cultural da Cidade**, Porto Alegre, 2015.
- CARDIN, E. G. **A Expansão do Capital e as Dinâmicas da Fronteira**. 194 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010.
- CARDOSO, N. A.; MOURA, R.; CINTRA, A. P. U. Mobilidade Transfronteiriça. **Cad. IPARDES**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 32-50, 2012.
- CARLOS, A. F. A. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: FFLCH, 2007.
- CARLOS, A. F. A. Da "organização" à "produção" do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. D.; SPOSITO, M. E. B. **A Produção do Espaço Urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2016.
- CARNEIRO, C. P. **Fronteiras Irmãs**: Transfronteirizações na Bacia do Prata. Porto Alegre: Ideograf, 2014.
- CIUDAD DEL ESTE. Ordenanza n. 4/76, por la cual se establece el control del parcelamiento del suelo en el municipio de Presidente Stroessner. 1976.
- _____. Ordenanza n. 5/76, por la que se reglamentan las edificaciones en la ciudad de Presidente Stroessner. 1976.
- _____. Ordenanza n. 10/88 J.M., por la que se reglamenta la altura y características de los edificios en la zona centrica de ciudad Presidente Stroessner. 1988.
- _____. Ordenanza n. 11/94 J.M., por la que se reglamente el uso del suelo en Ciudad del Este. 1994.
- CONTE, C. H. **Gênese e Dinâmica das Aglomerações Urbanas de Fronteira**: (...). Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual de Londrina, Londrinha, 2017.
- CORBANE, C. et al. **GHS built-up grid**, derived from Landsat, multitemporal (1975-1990-2000-2014), R2018A. European Commission, Joint Research Centre, 2018
- CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. 1. ed. São Paulo: Ática S.A., 1989.
- CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. D.; SPOSITO, M. E. B. **A Produção do Espaço Urbano**: Agentes e Processos, Escalas e Desafios. São Paulo: Contexto, 2016. p. 41-51.
- CURY, M. J. F. **Territorialidades Transfronteiriças do Iguassu (TTI): Interconexões, Interdependências e Interpenetrações nas cidades da Tríplice Fronteira - Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR)**. UFPR. Curitiba, p. 234. 2010.
- DGEEC
- _____. Atlas Censal del Alto Paraná. 2002.
- _____. Proyección de la Población por Sexo y Edad, Según Distrito, 2000-2025. 2015
- JOINT RESEARCH CENTRE; Columbia University, Center for International Earth Science Information Network. **GHS population grid**, derived from GPW4, multitemporal (1975, 1990, 2000, 2015). Disponível em: <http://data.europa.eu/89h/jrc-ghsl-ghs_pop_gpw4_globe_r2015a>. Acesso 10 de agosto de 2019.
- FELDMAN, S. **Instituições de Urbanismo no Brasil na Década de 1930: Olhar Técnico e Dimensão Urbano-Industrial**. 116 f. Tese (Concurso de Título de Livre-Docente). Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.
- FERRARI, M. As noções de fronteira em geografia. **Perspectiva Geográfica**, V. 9, n. 10, 2014.

- GONZÁLEZ, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, A. **Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto, teoria e prática**. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.
- GONZÁLEZ, R. O.; RAMPELLO, P.; DOMINGUEZ, I. G. Impactos socio-territoriales: Puerto Iguazú y Reserva Iriapú, 600 hectáreas. Misiones, Argentina. **Revista El Periplo Sustentable**. Cidade do México, n. 33, p. 363-393.
- HAESBAERT, R. **Regiões transfronteiriças e redes "brasileiras" no Mercosul**. Anais do 8o. Encontro de Geógrafos da América Latina. Santiago: Universidad de Chile, 2001.
- HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E.; CORREA, R. L.; GOMES, P. C. C. **Geografia: conceitos e temas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 165-206.
- HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: ANNABLUME, 2005.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em outubro de 2019.
- IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2016.
- IBGE. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IPEC. **Gran Atlas de Misiones**. 2015.
- JAQUET, H. Más allá de la frontera, las fronteras: una aproximación socioespacial a las situaciones fronterizas de Misiones, Argentina. In: ALFONSO, H. D. **Ciudades en la Frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos**. Santo Domingo: Manatí, 2008. p. 31-65.
- KLEINKE, M. D. L. U. et al. O paraíso dos outros. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 88, p. 23-36, mai-ago 1996.
- KLINK, J. A escalaridade e espacialidade do (novo) desenvolvimentismo, uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 19-38.
- LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000. 476 p.
- LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- LENCIONI, S. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.
- LIMA, Fernando R. F. L. **Desenvolvimento regional na fronteira Foz do Iguaçu/BR - Ciudad del Este/PY**. 165 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.
- LIMONAD, E. Urbanização e organização do espaço na era dos fluxos. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3 ed. ed. São Paulo: Lamparina, 2007. p. 145-170.
- LUMERMAN, P. La Mesa de Dialogo sobre las 2000 hectáreas de Puerto Iguazú. Un estudio de Caso sobre la relación entre ele Conflicto Social y el Desarrollo Local. Fundación Cambio Democratico, 2005
- MAIDANA, F. Preocupaciones y desafíos de la política en tres ciudades de fronteira: Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu y Ciudad del Este. **Campos**, v.17, n.1, pp 99-126, jan-jun 2016.
- MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. **Continente em chamas. Globalização e território na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

- MACHADO, L. O. Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia. **Anais da II Conferência Internacional de Desenvolvimento Urbano em Cidades de Fronteira**, Foz do Iguaçu, 2006. 58-69.
- MARQUES, J. A. L. F. **Integração e Cooperação Territorial da Tríplice Fronteira de Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai)**. 172 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2017.
- MENA, F. C.; LLUGSHA, V. Complejos urbanos transfronterizos. La morfología urbana de una estructura global. In: ZEPEDA, B.; CARRIÓN, F.; ENRÍQUEZ, F. **El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte**. Quito: FLACSO, 2017. p. 409-434.
- MONTE-MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ & CROCCO (org.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 61-85.
- MOURA, R. Dos espaços sem fronteiras às fronteiras dos espaços. In: CASTELLO, I. R., et al. **Fronteiras na América Latina: espaços em transformação**. 1. ed. Porto Alegre: Universidade / UFRGS / Fundação de Economia e Estatística, 1997. p. 96-106.
- MOURA, R. Como pensar o urbano na América do Sul? In: FREITAS-FIRKOWOSKI, O. L., et al. **Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina**. 1. ed. San Miguel de Tucumán: Universidade Nacional de Tucumán, 2016. p. 248.
- MOURA, R.; CARDOSO, N. A. Aglomeração transfronteiriça: integração regional ou constituição de um enclave? **7º Colóquio de Transformações Territoriais**, Curitiba, 2008.
- MOURA, R.; OLIVEIRA, S.; PÊGO, B. **Escalas da Urbanização Brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
- MOURA, R.; PÊGO, B. **Aglomeraciones urbanas na América o Sul: Trajetórias e novas configurações**. IPEA. Rio de Janeiro. 2016.
- MUNICIPALIDAD DE PRESIDENTE FRANCO, Junta Municipal. Ordenanza n. 10/16, por la cual se delimitan las areas urbanas del municipio de Presidente Franco. 2016
- NUÑEZ, A. C. (2009). En Puerto Iguazú, Misiones (Arg.). Ordenamiento territorial y políticas hegemónicas. Una visión crítica. In: XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. **VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires**. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- PEÑA, S. Ciudades y fronteras: Los retos de la planificación transfronteriza. In: ALFONSO, H. D. **Ciudades en la Frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos**. Santo Domingo: Manatí, 2008. p. 263-281.
- PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay**. Convención Nacional, Assunção, 1992.
- _____. Decreto n 1.145, Guía de normas y procesos para la ejecución del presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2019. 2019.
- _____. Ley n. 2.532, que establece la Zona de Seguridad Fronteriza de la Republica del Paraguay. Assunção, 2005.
- _____. Ley n. 3.966, Orgánica Municipal. Assunção, 2010.
- _____, Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. Informe Nacionla del Paraguay. In: **Tercera Conferencia de las Naciones Unidades sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III**. 2015.
- _____, Secretaría Técnica de Planificación. **Plan Nacional de Desarrollo - Paraguay 2030**. 2014.

- _____, Secretaría Técnica de Planificación; ONU Meio Ambiente. **Diagnóstico para el ordenamiento territorial**. 2017
- _____, Secretaría Técnica de Planificación. Consultoría para el Análisis del Contexto Reglamentario relacionado al Ordenamiento Territorial en Paraguay. Assunção, 2017.
- PARANÁ, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **Referências para a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná**. 2017.
- PEREIRA, G. Produção da cidade e degradação do ambiente: a realidade da urbanização desigual. Tese: UFPR. Curitiba, 2002.
- PUERTO IGUAZÚ. Carta Orgánica del Municipio de Puerto Iguazu. 1994.
- _____. Ordenanza n. 100/06, Plan de Desarrollo Urbano - Anexo I e II. **Boletín Oficial de la Provincia de Misiones**. 2007.
- PINTO, A. F. M. **As principais trajetórias de mobilidade em Foz do Iguaçu - PR e seus reflexos no urbano**. 151 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual de Maringá. 2011.
- Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. Lei n. 276, de 18 de julho de 2017. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável (...). 2017.
- _____. Lei n. 276, de 6 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo no Município de Foz do Iguaçu. 2017.
- _____. **Plano diretor municipal. Volume I, avaliação temática e integrada**. Foz do Iguaçu: SMPU, Prefeitura municipal de Foz do Iguaçu, agosto de 2006.
- _____. _____. **Volume III, Diretrizes e proposições**. Foz do Iguaçu: SMTD, Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, 2006.
- PMFI. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável**. Volume I, Avaliação Temática e Integrada. Foz do Iguaçu: SMPCR, Prefeitura municipal de Foz do Iguaçu, 2016.
- _____. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável**. Volume II, Audiências Públicas e Participação Popular. Foz do Iguaçu: SMPCR, Prefeitura municipal de Foz do Iguaçu, 2016.
- _____. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável**. Volume III, Diretrizes e Proposições. Foz do Iguaçu: SMPCR, Prefeitura municipal de Foz do Iguaçu, 2016.
- RABOSSI, F. Como pensamos a Tríplice Fronteira? In: MACAGNO, L.; MONTENEGRO, S.; BÉLIVEAU, V. G. **A Tríplice Fronteira - Espaços nacionais e dinâmicas locais**. Curitiba: UFPR, 2011. p. 39-62.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Atica, 1993.
- RIBEIRO, D. G. **Metamorfoses na cidade: tensões e contradições a produção e apropriação do espaço urbano em Foz do Iguaçu**. 266 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2015.
- RIBEIRO, L. P. Zonas de fronteira internacionais na atualidade: uma discussão. In: _____. **Terra Limitanea: Álbum Iconográfico da Fronteira Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.
- REESE, E. La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. In: **Medio Ambiente y Urbanización**, Año 22, N° 65. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. Buenos Aires. p. 3-22.
- América Latina. Buenos Aires (Argentina). pp. 3-22
- REOLON, C. A. A aglomeração urbana internacional de Foz do Iguaçu/Brasil: uma aproximação através da análise da migração pendulas. In: **AGIR** - Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Humanas. Ano 1, Vol. 1, n. 6, dez. 2013.
- ROCHA, L. H. M. . Zoneamento urbano: revisitando conceitos e praxis no bairro residencial Nossa Senhora de Lourdes na cidade de Santa Maria - RS - Brasil. In: 8

- Encuentro de Geografos de America Latina. **Anais**. Santiago, Chile: Universidad De Chile, 2001. V. 1.
- ROLNIK, R. Política urbana no Brasil. Esperança em meio ao caos?. **Revista da ANTP**, São Paulo, 2003.
- ROLNIK, R. Políticas Públicas, Planejamento Estratégico e Gestão Urbana. In: FALCOSKI, L. A. Seminário São Carlos - Projeto Urgentes, 1997, São Carlos. **Anais**. São Carlos: UFSCar, 1997. p.22-26.
- RUCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 31-39.
- SABOYA, R. Planos diretores como instrumento de orientação das ações de desenvolvimento urbano. *Arquitextos*, São Paulo, ano 7, n.074.05, Vitruvius, jul. 2006.
- SABOYA, R.; NETTO, V. M. A Urgência do Planejamento. A revisão dos instrumentos normativos de ocupação urbana. **Arquitextos**, São Paulo, ano 11, n.125.02, Vitruvius, out. 2010.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Edusp, 2006.
- SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L.; SOUZA, M. A. A. (Org.). **Territorio: globalização e fragmentação**. 1 ed. São Paulo: Hubitec, 1994. p. 15-20.
- SASSEN, S. El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economia global: ampliando las opciones de políticas y governanza. **Revista Eure**, vol. XXXIII, nº 100, 2007. P. 9-34.
- SILVA, M. A. D. **Breve História de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu: Editora pígrafe, 2014.
- SILVA, B. F. e; FALCOSKI, L. A. N. **Paradigmas inovadores em planejamento urbano e gestão**. Semina: Ci. Exatas/Tecnol. Londrina, v. 21, n. 4, p. 77-82, dez. 2000.
- SOJA, E. W. Para além de Postmetropolis. Tradução de: MONTE-MÓR, R. L. de M. **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 136-167, 2013. Título original: Beyond Postmetropolis.
- SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A Produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos**, Escalas e Desafios. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2016, p. 123-145.
- SOUZA, A. A. **Itaipu e a Urbanização da Zona de Fronteira do Iguaçu: Cidade e Conjuntos Habitacionais da Usina Hidrelétrica**. 192 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2011.
- SOUZA, E.; BRITES, W. Dinâmicas urbanas em ciudades gemelas impactadas por hidroeléctricas. In: **Terr@Plural**, Ponta Grossa, v. 11, n. 2, p. 271-290. jul/dez 2017.
- TORRECILHA, M. L. **A Gestão Compartilhada como Espaço de Integração na Fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 186 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- UDC. **Pesquisa sobre tráfego de veículos que atravessam a Ponte Internacional da Amizade**. 2018.
- UDC. **Pesquisa sobre tráfego de veículos que atravessam a Ponte Internacional da Fraternidade**. 2018.
- UFPR. **Proposta de desenvolvimento urbano para a cidade de Foz do Iguaçu**. 1974

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas o que pode o poder local?. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, v. 15, n. 2-v. 16, n. 1, 2002 p. 13-32.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243

YASNIKOWSKI, J. **Plan Integral de las 600 Hectáreas, Puerto Iguazú, Misiones, Argentina**. Universidad Nacional de Misiones. 2015.

ANEXO 1 – LEVANTAMENTO DAS POLÍTICAS E NORMAS DE PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO

Mercosul e Acordos Internacionais

- Não existe uma política regional supranacional como ocorre na União Europeia. Existe uma política de cooperação internacional (CMC 23/14), mas que não abarca questões de integração territorial;
- Tratado de Assunção: acordo de criação do bloco, tem ênfase basicamente comercial. Não aborda questões de integração sociocultural, nem cria estruturas supranacionais de planejamento ou similares;
- FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul: Fundo voltado para financiamento de programas de promoção de convergência estrutural. Projetos de infraestrutura principalmente, às vezes podendo ser destinado para alguma aglomeração de fronteira, como projeto de saneamento em Aceguá (BR/UR). Questões urbanas não infraestruturais não são uma temática foco;
- SGT 18 Integração Fronteiriça: Subgrupo de trabalho do bloco, criado em 2016, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados membros, e que possui ênfase nas populações fronteiriças, sendo o desenvolvimento urbano um de seus temas.
- Comitê de Integração Fronteiriça Foz do Iguaçu/*Puerto Iguazú*: grupo de discussão coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados membros que ocorrem localmente e com participação dos poderes públicos locais;
- Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas: Acordo aprovado recentemente (dez/2019), semelhante a acordos bilaterais já existentes entre os países. Voltado para as “Localidades Fronteiriças Vinculadas” de modo a “impulsionar sua integração”. Cria a figura do “Plano Conjunto de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento Territorial”, “onde seja possível ou conveniente”, um instrumento de planejamento urbano voltado para a integração das localidades, planejando sua expansão e incentivando a conurbação entre os tecidos e a infraestrutura urbana. Também traz medidas

para facilitar a residência, trabalho e trânsito de pessoas, de acesso a serviços público etc, e fala da cooperação em questões de saúde, defesa, educação, culturais. As cidades da Tríplice Fronteira são listadas como Localidades Vinculadas. O acordo não tem validade automática antes dos países ratificarem em seus próprios parlamentos;

- Outros acordos de facilitação de residência, trabalho, viagens, circulação de pessoas e mercadorias, alguns serviços públicos, entre outros;

FORA DO MERCOSUL:

- COSIPLAN: Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento, vinculado a UNASUL, instância de discussão para planejamento e implementação da integração da infraestrutura na América do Sul, sendo composto pelos ministros da áreas dos Estados membros. Possui uma carteira de projetos de infraestrutura voltados para questões de logística e integração, organizados em Eixos de Integração e Desenvolvimento;

- Eixo de Capricórnio: um dos Eixos das ações da COSIPLAN, com referencial geográfico no Trópico de Capricórnio, voltado a facilitação da exportação de produtos primário para os mercados internacionais, com grande maioria dos projetos relacionados à infraestrutura de transportes, alguns dos quais localizados ou de impactos diretos na realidade espacial da Tríplice Fronteira: a construção da nova ponte rodoviária Presidente Franco – Porto Meira, em Foz do Iguaçu; conexão ferroviária de Assunção até Cascavel, via ponte ferroviária Ciudad del Este-Foz do Iguaçu; ambos acompanhados da infraestrutura aduaneira necessária;

- Acordos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas: Acordos iguais ao do Mercosul, mas já previamente acordados bilateralmente, no caso Brasil-Argentina e Brasil-Paraguai, também listando as cidades da Tríplice Fronteira;

Ciudad del Este - Paraguai

Políticas Territoriais e de Fronteira Nacionais:

- *Constitución Nacional 1992*: Capítulo IV sobre Ordenamento Territorial, define a estrutura administrativa. Não menciona as fronteiras nacionais;

- *Ley Nacional 2.532/2005*: Estabelece a Zona de Segurança Fronteiriça, ao longo dos 50km adjacentes ao limite internacional. Trata, basicamente, sobre a propriedade de imóveis rurais;
- *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay* (2011): Iniciativa de articulação das regras e normas de ordenamento já existentes no país, de modo estratégico. Muito amplo e não impositivo. Menciona as cidades fronteiriças e as atribui um papel articulador na rede urbana nacional, potencial que deve ser reforçado e qualificado. Afirma que o “crecimiento de las ciudades fronterizas ha sido posible gracias a un marco fiscal exógeno y no gracias a la capacidad de gestión y desarrollo urbano endógeno”;
- *Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030* (Decreto 2.794/2014): Plano de abrangência nacional, com força normativa, tendo o ordenamento territorial como um dos eixos estratégicos. Reforça a necessidade de definição de um modelo de ordenamento e ocupação do território paraguaio. Com relação às fronteiras, reforça o papel articulador das cidades fronteiriças e define a Integração Fronteiriça como uma das estratégias a serem seguidas. Em relação ao urbano, reforça o desenvolvimento local participativo, via planejamento estratégico municipal, utilizando dos instrumentos de zoneamento do uso do solo para tanto;
- *Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial*: Projeto de lei ainda não aprovado – tramitando no Congresso Nacional – que tem como objetivo fixar os princípios e regras gerais de ordenamento territorial e uso da terra, incluso as zonas de segurança fronteiriça. Atribui à *Secretaria Técnica de Planificación* (STP) a elaboração de um Plano Nacional de Ordenamento Territorial, além da definição de critérios e estratégias para os departamentos e municípios elaborarem seus planos locais de ordenamento com o zoneamento do território;

Política Urbana Nacional:

- *Constitución Nacional 1992*: Artigo 168 – atribui às municipalidades a livre gestão das matérias de sua competência, dentre ela, o urbanismo. Dá aos departamentos e a União um papel complementar e de apoio;
- *Ley Nacional 426/1994*: Dispõe sobre os departamentos e suas atribuições na elaboração de planos, políticas, programas etc., sem falar de questões urbanas;

- *Ley Nacional 1.909/2002*: Dispõe sobre os loteamentos e parcelamentos do solo. Define as dimensões mínimas de um lote urbano em 360m² de superfície e 12m de frente (com exceção de projetos urbanos de interesse social);
- *Ley Nacional 3.966/2010*: Dispõe sobre as municipalidades e suas atribuições. Estabelece como função o planejamento, urbanismo e ordenamento territorial, destacando:
 - Elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) (plano social, econômico e ambiental) e Planos de Ordenamento Urbano e Territorial (POUT) (uso e ocupação do território);
 - Delimitação das áreas urbanas e rurais (Perímetro Urbano);
 - Zoneamento do território, com as regras de uso e ocupação do solo, loteamentos, edificações e informações cadastrais;
- *Ley Nacional 6.152/2019*: Cria o *Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Habitat* (MUVH), estabelecendo como objetivo “desenhar, elaborar, gerir, implementar e supervisionar” uma Política Nacional de Urbanismo, Moradia e Habitat;
- Política de Urbanismo em elaboração, parceria com a ONU Habitat (ver Consultoria);
- *Política Nacional de Vivienda y Habitat* (Res. MUVH 1.750/2018): Focada em moradia, mas abrange aspectos urbanos. Alinha-se aos objetivos da Nova Agenda Urbana e os princípios de Desenvolvimento Sustentável da ONU, reforça o direito à cidade e ao território, a função social da propriedade e a construção de políticas em acordo com a realidade. Tem como um dos eixos de atuação a Governança e Institucionalidade, que, dentre os objetivos, destacam-se:
 - Promover a revisão e adequação das normas urbanas e de moradia vigentes, com a criação de novos instrumentos;
 - Fornecer o apoio técnico aos governos locais para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Sustentáveis e Planos de Ordenamento Urbano e Territorial, através da STP;
- Secretaría Técnica de Planificación (STP): Órgão criado nos anos 1960, com estrutura e funções reformuladas em 2002 (Decreto 4.070/2002). Tem papel determinante no estabelecimento de normas, mecanismos e procedimentos de planejamento, atuando como assessor técnico dos municípios na elaboração de seus planos – assessorou 230 PDS municipais e está atuando no mesmo para os POUTs.

- *Guía para la Elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial*: Instrutiva da STP para a elaboração dos POUTs, vem suprir a falta de detalhes na legislação sobre este procedimento. Tem nos planos de zoneamento do uso do solo um de seus produtos finais e principais, orientando e controlando o crescimento e ordenamento da cidade – mas objetivando sua integração e não segregação. Apresenta alguns modelos de zoneamento (tipos de zonas, baseadas na função) e de instrumentos urbanísticos (usos permitidos, altura, recuos, % de ocupação, densidades etc.). Define como etapas de elaboração dos planos:

- Condições Gerais de Projeto;
- Geração de Base de Dados Espaciais;
- Diagnóstico Territorial;
- Estratégia Territorial;
- Projeto Urbano e Territorial (planejamento espacial global e de longo prazo);
- Documentos Legais (plano de zoneamento e as *ordenanzas* municipais);
- Decreto 1.145/2019 (STP): Estabelece a Proposta Fiscal de 2019 e ordena, em seu artigo 367, que os governos municipais devem apresentar, até o dia 30 de junho de 2019, os avanços no desenvolvimento de seus POUTs, nas etapas de Bases de Dados e Diagnósticos Territoriais. Segundo a STP, nenhum município da TF entregou tais dados;

Fontes: Normas e políticas mencionadas; Sites do governo nacional, da STP e do Ministério do Urbanismo; consulta feita direto à STP (Solicitud #26640); consulta feita direto à STP (Solicitud #19790) Levantamento dos Instrumentos Normativos Existentes (STP parceria com a ONU Habitat); Diagnóstico para o Ordenamento Territorial do Paraguai (STP parceria com a ONU Meio Ambiente);

Políticas Regionais – Departamento Alto Paraná:

- *Plan de Desarrollo Departamental de Alto Paraná*: Plano de caráter social, económico e ambiental, focando-se em ações de desenvolvimento. (na verdade é um plano muito ruim e mal feito);
- *Plan de Ordenamiento Territorial*: não elaborado ainda;

Fontes: Normas e políticas mencionadas; Sites do governo departamental e da STP; CAUSARANO, M. “Regiones metropolitanas fronterizas”;

Políticas Locais – *Municipalidad de Ciudad del Este*

- *Ordenanza 04/1976 – Parcelamiento del Suelo*: Trata dos projetos de parcelamento do solo e loteamentos e sua tramitação no órgão municipal. Define um zoneamento nas seguintes áreas:
 - *Area Urbana (AU)*: Toda a porção oriental/leste do município;
 - *Area de Almacenaje e Industria (AAI)*: Faixa de 350 ao longo da Ruta 7, desde o Km 4;
 - *Area de Ensanche (AE)*: Toda a porção central do município desde o Km 4 até o Km 10;
 - *Area Rural (AR)*: Restante do município;

- *Ordenanza 05/1976 – Edificaciones*: Dispõe sobre projetos de edificações e sua tramitação no órgão municipal. Determina que sigam as exigências urbanísticas da norma anterior no que concerne a dimensão dos terrenos, adequação às zonas, taxas de ocupação e aproveitamento, recuos etc. (mas não tem nada disso na norma);

- *Ordenanza 10/1988 – Características Edificios Zona Centrica*: Divide o centro da cidade em zonas, com o fim de ordenar e organizar a construção de edifícios:
 - *Zona 1*: Para “edifícios de altura” de uso comercial e/ou administrativo em ao menos 50% da área construída, podendo o restante ser de mesmo uso ou de residências. Permitido hotéis, estacionamentos e edifícios culturais. Coeficiente Zonal = 11;
 - *Zona 2A*: Para “edifícios de altura” de uso comercial e/ou administrativo em ao menos 50% da área construída, podendo o restante ser de mesmo uso ou de residências. Permitido hotéis, estacionamentos e edifícios culturais. Coeficiente Zonal = 8;
 - *Zona 2B*: Para “edifícios de altura” de uso comercial e/ou administrativo em ao menos 50% da área construída, podendo o restante ser de mesmo uso ou de residências. Permitido hotéis, estacionamentos e edifícios culturais. Coeficiente Zonal = 8;

○ *Zona 3:* Para “edifícios de altura” de uso residencial em ao menos 70% da área construída, podendo o restante ser de mesmo uso ou de uso comercial/empresarial. Permitido hotéis, estacionamentos e edifícios culturais. Coeficiente Zonal = 6;

○ *Altura Máxima:* $(\text{Área construída} / \% \text{ de ocupação}) \times 2.70 = \text{altura máxima em m};$

○ *Frente Mínima:* 8m (em casos menores, o limite de altura é de 3 pavimentos);

○ *Recuo Lateral:* 3m a partir do início da torre;

• *Ordenanza 11/1994 – Uso del Suelo:* Estabelece um zoneamento de uso do solo na cidade. REVOGADA PELA ORD. 27/2014!:

○ Zona A1, A1(1) e A1(2): Exclusivamente residências e salas comerciais de pequeno porte;

▪ Gabarito: 3 pavimentos (4 em avenidas duplas);

▪ Recuo Frontal: 5m (ruas) e 6m (avenidas);

○ Zona A2(1), A2(2) e A2(3): Seguindo a Ord. 11/88. Escritórios, residências multifamiliares, *playas de exposición* (?), venda de veículos e postos de gasolinas;

▪ Recuo Frontal: 5m (ruas) e 6m (avenidas);

○ Zona A3: Seguindo a Ord. 11/88. Escritórios, residências multifamiliares, *playas de exposición* (?), venda de veículos e postos de gasolinas;

▪ Recuo Frontal: 5m (ruas) e 6m (avenidas);

○ Zona A4: Indústrias de pequeno porte e impacto, residências, escritório e comércio de médio porte;

▪ Gabarito: 4 pavimentos;

▪ Recuo Frontal: 5m (ruas) e 6m (avenidas);

• *Ordenanza 37/2005:* Acata as disposições da Ley 1909/2002 sobre as dimensões de lote mínimas (360m² e 12m de frente);

• *Ordenanza 31/2010:* Define as zonas urbanas do Município, delimitando o perímetro urbano em três porções de território (Zona 1, 2 e 3), mas sem definir regras de uso e ocupação delas;

• *Ordenanza 27/2014:* Revoga os artigos 2º e 3º da Ord. 11/1994, referente à classificação das zonas e seus usos, em função do crescimento

demográfico, uso comercial predominante e a possibilidade de expansão vertical necessária;

- *Plan de Desarrollo Sustentable (Res. 886/2014)*: Documento de diagnóstico e coordenação das ações sociais, econômicas e ambientais a serem realizadas no município. Realiza um diagnóstico seguindo a matriz FOFA. Menciona como ações estratégicas a promoção do ordenamento territorial, com execução do Plan Maestro de Desarrollo Urbano, Zoneamento da cidade e racionalização da estrutura do sistema urbano;
- *Plan de Ordenamiento Territorial*: não elaborado ainda;

Fontes: Normas e políticas mencionadas; Site da STP; Site da Prefeitura de *Ciudad del Este*; Visita feita à Prefeitura de CE; consulta feita à Prefeitura (Solicitud #26086 e #26085);

Políticas Locais – Municipalidades de *Hernandarias*, *Minga-Guazú* e *Presidente Franco*

- *Ordenanza 14/2007 Minga-Guazú*: Define e delimita um macrozoneamento básico, com as seguintes zonas:
 - Zona Urbana A: 2.000 metros ao longo das rodovias Ruta 7 e Ruta 6 – é basicamente a zona urbana;
 - Zona Urbana B: Imóveis localizados na zona urbana com mais de 10.000m² de superfície destinados a pequenas explorações agropecuárias e florestais – tem caráter agroindustrial;
 - Zona Rural: Território restante;
- *Plan de Desarrollo Sustentable Minga-Guazú (Res. 220/2016)*: Documento de diagnóstico e coordenação das ações sociais, econômicas e ambientais a serem realizadas no município. Segue modelo muito semelhante ao de CDE. Menciona como ação estratégica realizar o ordenamento territorial;
- *Ordenanza 254/2010 Hernandarias*: Delimita a área urbana do município, sem definições sobre uso e ocupação do solo;
- *Plan de Desarrollo Sustentable Hernandarias (Res. 1.774/2016)*: Documento de diagnóstico e coordenação das ações sociais, econômicas e ambientais a serem realizadas no município. Segue modelo muito semelhante ao de CDE.

- *Ordenanza 10/2016 Presidente Franco*: Delimita a área urbana do município, sem definições sobre uso e ocupação do solo;
- *Plan de Desarrollo Sustentable Presidente Franco* (Res. 1.221/2016): Documento de diagnóstico e coordenação das ações sociais, econômicas e ambientais a serem realizadas no município. Segue modelo muito semelhante ao de CDE;
- *Plan de Ordenamiento Territorial*: Não consta em nenhuma cidade;

Fontes: Normas e políticas mencionadas; Site da STP; Site das Prefeituras de Minga Guazu, *Hernandarias* e *Presidente Franco*; consultas feita às Prefeituras (Solicitud #26116, #26117 e #26118);

Foz do Iguaçu - Brasil

Políticas Territoriais e de Fronteira Nacionais

- Constituição Federal de 1988: Art.18 Define a organização político-administrativa. O Art. 20 cria a Faixa de Fronteira, de 150 quilômetros ao longo da divisa internacional, com ocupação e utilização a serem reguladas por lei;
- Lei Federal 6.634/1979: Dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Veda a colonização, loteamentos rurais, obras viárias, instalação de determinadas empresas e indústrias, participação estrangeira em pessoas jurídicas, entre outros, a não ser que com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional;
- Portaria 213/2016: Define “cidade-gêmea” e indica os municípios que se enquadram nesta classificação, sendo aptos para políticas públicas específicas, além de normas como a Lei Federal 12.723/2012, que autoriza a instalação de lojas francas nestes locais;
- Decreto Federal 8.903/2016: Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), em substituição ao PEF, de voltado à articulação dos órgãos de segurança pública na fronteira e com as ações do CDIF;
- Decreto Federal 9.961/2019: Reformula a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), criada em 2010 com o objetivo de propor medidas e coordenar ações de atuação do Governo Federal na faixa de fronteira, inclusive planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços. A CDIF previa a criação de Núcleos Estaduais de Fronteira, com

participação de atores locais e regionais, substituindo e dando continuidade à política integracionista inaugurada pelo PDFF (2005). A reformulação reduz o número de atores federais programa mas, em geral, mantém os mesmos objetivos;

- Plano Nacional de Ordenação Territorial: Atualmente não consta um planejamento territorial de abrangência nacional no Brasil. O Ministério do Meio Ambiente aponta os ZEEs regionais e estaduais como instrumentos utilizados para fins territoriais ambientais (Decreto 4.297/2002);
- Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto 9.810/2019): Iniciativa de coordenação de ações de planejamento, programas e políticas de desenvolvimento regional, atuando em diferentes escalas (macrorregional e sub-regional). A Faixa de fronteira consta como uma das sub-regiões, com plano específico previsto;

Política Urbana Nacional:

- Constituição Federal de 1988: Art.182 e 183 tratam da Política Urbana, definindo o poder público municipal como executor das políticas de desenvolvimento urbano, visando o ordenamento e desenvolvimento das funções sociais das cidades, assim como o bem-estar de seus habitantes;
- Lei Federal 6.766/1976: Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Trata das especificações sobre loteamentos e afins e os condiciona à legislação municipal de uso e ocupação do solo. Define as dimensões mínimas de um lote urbano em 125m² de superfície e 5m de frente (com exceção de projetos urbanos de interesse social);
- Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001): Aprofunda-se sobre as diretrizes gerais da política urbana no país, reforçando o papel de justiça social a ser desempenhado pelo planejamento urbano. A figura do Plano Diretor fica definida como instrumento principal de planejamento a ser realizado pelos municípios, regulamentando o uso e a ocupação de todo o território municipal;
- Estatuto das Metrópoles (Lei 13.089/2015): Ainda que focada na questão metropolitana, inova ao estabelecer diretrizes de planejamento e gestão para aglomerações urbanas, definindo a aplicação de alguns instrumentos comuns entre as cidades de um mesmo conjunto, como Planos de Desenvolvimento Integrado. O art. 16 indica o papel da União de manter ações voltadas à

integração entre cidades gêmeas em termos de mobilidade e políticas de desenvolvimento urbano.

Fontes: Normas e políticas mencionadas; Sites do Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Integração Nacional) e do Meio Ambiente; CARNEIRO, C. “Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil (...)”

Políticas Regionais – Estado do Paraná:

- Constituição do Estado do Paraná 1988: Não traz diferenças com relação à carta federal em relação à política urbana, reiterado o papel dos municípios no planejamento e ordenamento. Fronteiras não são mencionadas. Aborda a institucionalização das aglomerações urbanas, cujo planejamento seguirá diretrizes de desenvolvimento estaduais;
- Lei Estadual 15.229/2006: Dispõe sobre as políticas de desenvolvimento estaduais, inclusive as urbanas. Aponta algumas etapas e diretrizes a serem seguidas pelos planos diretores municipais (junto de outras normas complementares). Cria o Conselho Estadual das Cidades (ConCidades);
- Referências para o Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Paraná: documento da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano tratando das políticas de gestão e planejamento urbano-regionais, abarcando o trazido pelo Estatuto das Metrôpoles. Reconhece, dentre as aglomerações urbanas do estado, a aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu, *Ciudad del Este* e *Puerto Iguazú*, classificando-a como de “altíssima” complexidade para planejamento e gestão. Indica a formulação de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) nestas aglomerações, destacando a necessidade de se articular a abordagem com *Ciudad del Este*;

Fontes: Normas e políticas mencionadas; Sites da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, do Paraná Cidade e do ConCidades;

Políticas Locais – Município de Foz do Iguaçu

- Lei Orgânica Municipal: reforça a competência municipal no campo do urbanismo, citando a execução do plano diretor, o adequado ordenamento

territorial e questões de transporte e habitação como incumbências municipais. Reproduz o texto do Estatuto da Cidade no capítulo referente à Política Urbana. Não existe menção à condição fronteiriça do município e suas vizinhas aglomeradas;

- Lei Municipal 3/1991 - Código de Obras: regras para projetos de edificações e sua execução;
- Lei Municipal 269/2018 - Perímetro Urbano: Delimita as áreas urbanas e rurais, definindo um macrozoneamento principal (macrozonas abordadas no plano diretor);
- Lei Municipal 285/2018 – Parcelamento do Solo: Define regras para loteamentos e condomínios, vinculando às regras urbanísticas do PD e Zoneamento. No caso dos condomínios, define alguns parâmetros urbanísticos (área total mínima e máxima do lote, número máx. de unidades e altura);
- Lei Municipal 271/2017 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado: Revisão mais recente do principal instrumento de planejamento da cidade, após a anterior de 2006. Tem como diretrizes e ações destacadas as obras viárias (Perimetral Leste, nova ponte internacional BR-PY e Av. Beira Rio), revitalização e melhorias na integração dos bairros do entorno da Ponte da Amizade (hoje divididos pela rodovia), IPTU progressivo para vazios, evitar a retenção especulativa de imóveis, regularizar ocupações, controla a expansão, interligar bairros, densificar eixos de bairros e menor densidade nas margens, limitar a altura das edificações no sentido piramidal a partir do centro;
- Lei 276/2017 – Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo: Estabelece a regras de uso do solo, seguindo uma lógica por função e densidade. As zonas principais são:
 - Zonas Residenciais: uso basicamente residencial, indo da menos densa (ZR1) para a mais vertical (ZR5);
 - Zonas Comerciais e de Serviços: uso predominantemente comercial ou de serviços, conforme a função (Central, Exportação, Serviços);

- Zonas Mistas: áreas de maior densidade de atividades mistas (ZM1 à ZM5), acabam servindo como zonas de eixos principais também (apesar de existirem os Eixos Viários de Bairro);
- Zonas Turísticas;
- Zonas de Interesse Estratégico: Áreas mantidas com regulamentação específica pela sua localização ou uso especial – reservas de áreas nas margens dos rios ou de uso militar;
- Zonas Funcionais: com funções específicas, controladas por órgãos federais (Itaipu, Infraero, Anatel, Polícias etc.);
- Zonas de Interesse Social: Regulamentação (ZEIS1) ou para novos loteamentos (ZEIS2);
- Zonas de proteção ambiental, de expansão urbana

Fontes: Normas e políticas mencionadas; Site da Prefeitura de FI; Visita feita à Prefeitura de FI, Secretaria de Planejamento; Consulta feita à Prefeitura via Protocolo Municipal;

Puerto Iguazú - Argentina

Políticas Territoriais e de Fronteiras Nacionais:

- *Constitución Nacional 1994*: Não trata de questões territoriais e de ordenamento. Garante às províncias sua autonomia e competência sobre o não delegado no texto constitucional. Capítulo IV, sobre as atribuições do *Congreso*, menciona a segurança das fronteiras;
- *Decreto Ley 15.385/1944*: Estabelece as *Zonas de Seguridad*, faixa de no máximo 150km ao longo do limite nacional Zona de Segurança Fronteiriça, voltada para questões de segurança e defesa nacional;
- *Ley 22.520/1992*: Normativa que dispõe sobre os ministérios do poder executivo e suas atribuições. Atribui a alguns a formulação de políticas territoriais, de gestão do solo e urbanas, entre outras. Amplia para outras áreas além da defesa as questões fronteiriças, prevendo a elaboração de políticas de desenvolvimento integral das áreas e zonas de fronteira entre os ministérios;
- *Comisión Nacional de Fronteras (Decreto 68/2017)*: Composta por alguns ministérios nacionais, órgãos de imigração e fiscalização, polícias e

entes militares. Voltada para definição de normas, sistemas e procedimentos em pontos fronteiriços, visando o controle e reforço no comércio internacional;

- *Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN)*: Órgão de 2008 composto pelos governos federal e provinciais voltado para a implementação efetiva das políticas de ordenamento, prestar assistência técnica e financeira na elaboração de normativas territoriais;
- *Plan Estratégico Territorial (PET)*: Principal instrumento de política de ordenamento territorial do país desde 2008, de caráter continuado e atualização periódica. Apresenta um modelo territorial nacional desejado, sintetizando estratégias e ações em matéria de planejamento territorial visando esse objetivo. Serve como referência para outros planos nacionais, regionais e locais. A Integração Territorial Internacional aparece como elemento chave – na qual a TF se insere dentro de um eixo de integração e desenvolvimento – elencando programas, projetos e ações institucionais nesse sentido (infraestrutura e economia);
- *Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial*: Projeto de lei elaborado pela COFEPLAN que institucionaliza o planejamento territorial e urbano e serve como marco regulatório no tema. Define o *Plan del Ordenamiento Territorial* como principal instrumento de planejamento territorial, sendo obrigatório para as províncias e municípios e já definindo critérios e conteúdos mínimos de regulação do uso e ocupação do solo que devem ser observados – inclusive o zoneamento. Ainda não foi aprovada no Congresso Nacional.
- *Lineamientos para la Planificación Territorial*: Documento de orientação derivado do PET voltado para os técnicos de planejamento do país, contendo conceitos, metodologias e diretrizes para o planejamento territorial. Tem como primeira recomendação a consolidação do processo de integração regional sulamericano, apresentando a harmonização das políticas de planejamento com outros países e em zonas fronteiriças como umas das ferramentas principais. Indica também diversos planos internacionais de integração fronteiriça como modelos a serem seguidos no sentido de promoção do desenvolvimento destas zonas;

- *Plan Estratégico Territorial (PET)*: Principal instrumento de política de ordenamento territorial do país desde 2008, de caráter continuado e atualização periódica, mencionado anteriormente, que também abrange questões urbanas. Reconhece o direito à cidade. Reconhece os diferentes processos de urbanização contemporâneos e seus impactos nas formas das cidades, com a consequente necessidade de adequação no planejamento e nos instrumentos de regulação do uso do solo. Reconhece que os diferentes modelos de organização do território e suas divisas rígidas podem tornar-se desafios para os governos locais desenharem e implementarem políticas urbanas locais, incentivando um planejamento regional via associações entre entes locais;
- *Programa Argentina Urbana*: Documento derivado do PET de orientação das políticas urbanas, apresentando um diagnóstico da urbanização na Argentina, das políticas urbanas e trazendo diretrizes para um planejamento mais adequado: mais aberto, contínuo, integrado e como elemento chave da tríade “*Plan-Proyecto-Obra*”;
- *Guía para la Elaboración de Normativa Urbana*: Documento consultivo com temas, pautas e instrumentos que podem ser seguidos no planejamento urbano local. Apresenta passo a passo para elaboração de normas urbanísticas, além de enumerar diversos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade. Não tem força de lei;
- Outras normas urbanas: Ley Nacional 23.810/1990, concede ao município de *Puerto Iguazú* a área denominada “2000 hectáreas”, situada ao sul da cidade, com fins de expansão do tecido urbano;

Políticas Regionais – Província de *Misiones*:

- *Constitución de la Provincia de Misiones* 1958: Define o regime municipal como sistema político-administrativo da província. Abstém-se Artigo 171 define as atribuições dos municípios, sem mencionar o planejamento urbano ou uso do solo (mas deixa em aberto para atribuições existentes na Carta Orgânica);

- *Ley I – Nº 70 (Ley de Ministerios)*: Define a estrutura ministerial do governo provincial. Atribui a alguns ministérios (Ecologia, Turismo, Fazenda) as atividades de planejamento e de gestão do território, mas sem se aprofundar sobre questões de ordenamento urbano;
- *Ley II – Nº 24 (Catastro Provincial)*: Dispõe sobre o registro de imóveis, dá algumas regras de parcelamento e confere ao órgão de cadastro autoridade na classificação dos lotes como urbanos, suburbano e rural, conforme regras:
 - *Planta Urbana*: Sistema de lotes cuja superfície individual não exceda 1,5 Há, totalmente rodeados por vias;
 - *Planta Suburbana*: Conjunto de quintas cuja superfície individual seja entre 1,5 Ha e 12 Há, totalmente rodeados por vias;
 - *Planta Rural*: Imóveis cujo racionamento não se enquadre nos anteriores;
- *Ley XV – Nº 5 (Ley Orgánica de Municipalidades)*: Norma que regulamenta as municipalidades da província, atribuindo funções e competências. Confere ao *Concejo Deliberante* (poder legislativo) a responsabilidade de adotar um plano de urbanização, com regras urbanísticas e determinação de zonas;
- *Ley XVI – Nº 6*: Dispõe sobre o regimes de terras rurais e urbanas, definindo estas como as que tem por destino criar ou ampliar os centros populacionais para estabelecimento de moradias e edificações de atividades socioeconômicas. Aponta que estão submetidos às regulamentações urbanísticas municipais;
- *Decreto Provincial 2.880/2007*: Cria a *Subsecretaria de Ordenamiento Territorial* (SOT), cujo fim é planejar, coordenar, acompanhar e avaliar as ações de ordenamento, propondo a aplicação de planos, políticas, instrumentos. Define que o ordenamento do território, a nível municipal e departamental, será planejado pelo nível provincial, nos limites de sua competência. A Subsecretaria, porém, não parece ter elaborado nenhuma normativa própria;
- Outras normas urbanas: *Ley I – Nº 27* (cria o instituto de habitação social da província, mas sem vincular a política habitacional a normas urbanas);

- Outros órgãos provinciais: *Dirécción General de Catastro* (vinculada a SOT), *Subsecretraria de Tierras y Colonización* (formula planos de colonização e regularização de terras);
- Decretos Provinciais 1.716/2000, 1.600/2002 e 1.628/2004: Sequência de normas que aprovam, institucionalizam e atualizam o *Plan Maestro para el Desarrollo Integral de las 600 Hectáreas y Aledaños* (também denominado *Plan Integral de las 600 has*), definindo as regras de ocupação e uso do solo desta porção de espaço da cidade de *Puerto Iguazú*. O plano foi aderido localmente pela municipalidade, via *ordenanzas* locais (ver à frente). Em sua versão mais recente, tem como objetivo orientar o desenvolvimento da área a partir de uma clara estruturação física, com uso, funções e distribuição espacial estabelecidas, respeitando as condições ambientais e paisagísticas, e atendendo uma estética urbana própria. Abrange um loteamento inicial, um zoneamento com especificações para cada zona (altura, recuos, materiais, taxas de ocupação e permeabilidade etc.), e trata de questões viárias, de acessibilidade e ambientais. Zonas e índices serão apresentados à frente;

Políticas Locais – *Municipio de Puerto Iguazú*

- *Carta Orgánica del Municipio de Puerto Iguazú*: Traz como função municipal as atividades de urbanismo, o estabelecimento de zonas urbanas e a elaboração de planos reguladores urbanos. Define o *Plan Regulador* como a política urbanística municipal, que deve determinar o zoneamento e suas regras de uso e ocupação;
- *Ordenanza 13/1985 – Plan Regulador*: Primeira (?) iniciativa de planejamento master da cidade, classificava a cidade em diferentes áreas (urbana, rural, turística e de reserva) e zonas, com intensidades de uso e ocupação para cada. Recebeu modificações e adendos ao longo do tempo, até sua substituição nos anos 2000;
- *Ordenanza 15/1994 – Código de Edificación*: Traz a regras de projeto e construção de edificações, vinculando-as ao estabelecido no plano regulador urbano vigente;

- *Ordenanza 62/1996*: (NÃO EFETIVADA) Convoca comissão de estudos preliminares para a elaboração de um Plano Regulador de Ordenamento Urbano para as *2000 Hectáreas*, conforme o ordenado na lei nacional que cedeu a área, de modo a integrá-las ao tecido urbano existente;
- *Ordenanzas 51/2005*: Incorpora a regulamentação trazida pelo Decreto Provincial 1.628/2004, referente à versão mais recente do *Plan Integral de las 600 has*, inclusive o zoneamento e os índices de uso e ocupação do solo estabelecidos na norma;
- *Ordenanza 100/2006*: Mais recente modificação do *Plan Regulador*, trazendo uma classificação do território municipal, zoneamento e uma matriz do uso do solo. Apresenta as seguintes zonas, numa lógica baseada na função e posicionamento espacial:
 - *Zonas Institucionales Administrativas* (IA1 e IA2): Contêm edifícios públicos e equipamentos, concentrando-se no área mais central e nas vias principais;
 - *Zonas Comerciales* (C, ACs, CBs): Zonas de concentração comercial, com usos vinculados ao turismo e comércio de fronteira ou de consumo local. Situam-se tanto no centro urbano como ao longo de vias principais que penetram os bairros;
 - *Zonas Habitacionales* (H1 à H5): Uso predominantemente residencial, incluindo áreas semiurbanizadas a serem integradas adequadamente. Uma das subzonas é voltada para habitação social;
 - *Zonas Turísticas* (T1 à T4): Áreas de atividades turísticas, situadas nas margens dos rios, nas 600 has e ao longo da Ruta 12. As zonas T3 e T4 referem-se ao estabelecido no Decreto 1.628/2004;
 - *Zona Industrial* (I): Abarca atividades produtivas e de logística;
 - *Zona de Expansión Urbana* (EU): Área de expansão do tecido urbano, situada nas 2000 has e foco de zoneamento próprio;
 - Zonas verdes, protegidas e naturais;
 - *Zona de Quintas y Chacras* (CH): Zona rural de uso intensivo, ainda que inserida no tecido urbano, loteada e envolta por vias;
- *Ordenanzas 97/2004, 36/2005 e 53/2008*: Sequência de normativas em que se reconhece a situação conflituosa com a ocupação irregular das

2000 has e a necessidade de se apresentar um plano de ordenamento territorial. Primeiramente, estabelece um macrozoneamento ambiental. A seguinte define os limites da Zona Urbana na área das 2000 has. A última, de 2008, aprova o zoneamento final de uso do solo, elaborado pela SOT em parceria com o município. Classifica em zonas que correspondem a outras existentes no Plan Regulador:

- *Zona de Recreación y Servicios Turísticos*: Corresponde à Zona T2;
- *Zona Habitacional Residencial I*: Corresponde à Zona H2;
- *Zona Habitacional Residencial II*: Corresponde à Zona H3;
- *Zona Agrícola y Habitacional*: Corresponde à Zona CH;
- *Ordenanza 27/2010*: Modifica a Ord. 100/2006, permitindo a densificação da área central via permissões de edifícios de altura, com novas regras de edificação e novos parâmetros de ocupação;
- *Ordenanza 46/2010*: Permite superfícies mínimas e frentes mínimas menores na Ord. 100/2006;

Fontes: Normas e políticas mencionadas; Site do Concejo Deliberante de *Puerto Iguazú*; Boletín Oficial de Misiones; Visita feita à Prefeitura de PI; Artigos;

ANEXO 2 – ÍNDICES URBANÍSTICOS REGULADORES DO ZONEAMENTO DO USO DO SOLO DA TF

Grupo	Cidade	Zona	Altura (pav.)	Taxa Ocupação (%)	Coef. De Aprov.	Área Mínima (m²)	Testada Mínima (m)	Recuo Frontal (m)	Recuo Lateral (m)	Taxa de Perm. (%)
ZONAS RESIDENCIAIS	CE	Z3	-	-	6	-	8	-	3	-
	CE	A1 (1,2 E 3)	4	-	-	-	-	6	-	-
	FI	ZR1	2	60	1,2	600	15	5	1,5	20
	FI	ZR2	2	65	1,3	250	10	3	1,5	12
	FI	ZR3	2	65	1,3	200	10	3	1,5	10
	FI	ZR4	4	65	2,6	360	12	3	2	15
	FI	ZR5	8	60	5,4	360	12	5	4	15
	PI	H1	4	80	-	450	15	2	-	-
	PI	H2	3	70	-	450	15	4	-	-
	PI	H3	3	60	-	450	12	4	-	-
	PI	H4	3	60	-	450	15	4	-	-
HIS	FI	ZEIS1	2	65	1,3	176	8	3	1,5	10
	FI	ZEIS2	4	65	2,6	250	10	3	1,5	10
	PI	H5	3	60	-	180	8.5	4	-	-
ZONAS COMERCIAIS E MISTAS	CE	Z1	-	-	11	-	8	-	3	-
	CE	Z2A	-	-	8	-	8	-	3	-
	CE	Z2B	-	-	8	-	8	-	3	-
	CE	A2 (1, 2 E 3)	-	-	-	-	-	6	-	-
	CE	A3	-	-	-	-	-	6	-	-
	CE	A4	4	-	-	-	-	6	-	-
	FI	ZC	20	60	12,6	360	12	0	2	7,5
	FI	ZM1	20	60	12,6	360	12	0	2	7,5
	FI	ZM2	8	60	5,1	360	12	0	2	10
	FI	ZM3	20	60	12,6	360	12	0	2	10
	FI	ZM4	12	60	7,8	360	12	0	2	10
	FI	ZM5	4	70	2,8	360	12	5	2	12
	FI	EVB	8	60	5,4	300	12	0	2	12
	FI	ZCE	8	60	5,25	360	12	0	2	5
	PI	C	6	80	-	250	10	-	-	-
	PI	AC1	6	80	-	250	10	-	-	-
	PI	AC2	6	80	-	250	10	-	-	-
	PI	AC3	6	80	-	450	15	-	-	-
	PI	CB1	3	80	-	450	15	-	-	-
	PI	CB2	2	60	-	180	8.5	-	-	-
ZONAS TURÍSTICAS	FI	ZT1	15	60	9,6	1500	20	15	2	10
	FI	ZT2	8	65	5,2	3000	25	15	4	20
	FI	ZT3	8	60	4,8	2000	15	7	2	20
	FI	ZT4	4	60	2,4	450	15	3	2	20
	PI	T1	4	60	-	3000	30	10	-	-
	PI	T2	3	40	-	4000	40	10	-	-
	PI	T3	3	10	-	-	-	-	-	-
	PI	T4	3	10	-	-	-	-	-	-

ZONAS INDUSTRIAIS	FI	ZEIN	3	85	1	1000	20	5	2	15
	FI	ZCSP	4	75	3	900	15	5	2	15
	FI	ZCS	4	60	2,7	525	15	0	0	10
	PI	I	3	80		1000	20			
ZONAS RESTRITAS	FI	ZSI	8	75	6	500	15	5	2	10
	FI	ZRO	2	50	1	1500	20	5	2	20
	PI	IA1	6	80	-	250	10	4	-	-
	PI	IA2	4	60	-	450	15	4	-	-
	FI	ZIE XIII A	2	70	1,4	1500	15	5	2	15
	FI	ZIE XIII B	12	70	8,4	3000	50	7	4	15
	FI	ZIE XIII C	2	70	1,4	1000	12	5	2	15
	FI	ZIE	zona adjacente							
	FI	ZEU1	2	65	1,3	250	10	3	1,5	10
	FI	ZEU2	4	75	3	900	15	5	2	15
	PI	EU								
	PI	CHACRAS	2			2500	250	10		
	FI	ZEP	2	20	0,4	2100	30	10	5	50
Zonas faltantes: sem índices urbanísticos próprios										

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)